



Logiques de l'action publique dans le périurbain rennais : les élus face à la mobilité

Mariane Thébert

► To cite this version:

Mariane Thébert. Logiques de l'action publique dans le périurbain rennais : les élus face à la mobilité. Géographie. Université Panthéon-Sorbonne - Paris I, 2005. Français. NNT : . tel-00008385

HAL Id: tel-00008385

<https://theses.hal.science/tel-00008385>

Submitted on 7 Feb 2005

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

UNIVERSITE DE PARIS I - PANTHEON - SORBONNE
INSTITUT DE GEOGRAPHIE

THÈSE

pour obtenir le grade de
DOCTEUR DE L'UNIVERSITE DE PARIS I
GEOGRAPHIE - AMENAGEMENT

présentée et soutenue publiquement

par

Mariane Thébert

Janvier 2005

sous le titre

**LOGIQUES DE L'ACTION PUBLIQUE
DANS LE PERIURBAIN RENNAIS : LES ELUS FACE A LA MOBILITE**

Directeur de thèse

Gabriel DUPUY

JURY :

G. BAUELLE	Professeur à l'Université de Rennes II
F. BEAUCIRE	Professeur à l'Université de Paris I-Panthéon-Sorbonne
P. CHOLLET	Responsable des Etudes Générales et Environnement, PSA Peugeot-Citroën
G. DUPUY	Professeur à l'Université de Paris I-Panthéon-Sorbonne
J-P. ORFEUIL	Professeur à l'Université de Paris XII-Créteil

REMERCIEMENTS

Mes remerciements vont en premier lieu à Gabriel Dupuy pour ses conseils réguliers, l'encadrement très attentif dont j'ai bénéficié durant tout mon parcours d'étudiante et sans lequel je n'aurais pu effectuer ce travail dans les conditions très appréciables d'une Convention Industrielle de Formation par la Recherche en Entreprise passée avec PSA Peugeot-Citroën.

Ce séjour dans le monde mystérieux de l'entreprise a été particulièrement constructif grâce au suivi de Philippe Chollet, qui m'a donné l'occasion de me sentir parfois utile tout en manifestant une grande compréhension des processus souvent tortueux de mes recherches. Je garde aussi le souvenir du soutien moral et logistique, parfois perplexe mais toujours inconditionnel, de tous ceux que j'ai eu la chance de rencontrer avenue de la Grande-Armée (Chloé, Christine, Elisabeth, Geneviève, Nathalie, Vincent et bien d'autres...) ainsi qu'en D.E.S.S et D.E.A et au sein du laboratoire de recherche du C.R.I.A.

Les entretiens qui fondent ce travail m'ont été accordés par des acteurs locaux toujours disponibles et ouverts malgré leurs contraintes. Je tiens à les remercier vivement pour leur accueil ; notamment Monsieur Aubin, adjoint à l'urbanisme de la commune de Laillé, pour m'avoir conviée à de nombreuses réunions, Messieurs Le Barbenchon et Simon (bureau d'études Le Canal), pour m'avoir montré en quoi consistait leur travail, et Christophe Hazo (Rennes Métropole) pour les échanges que nous avons eus.

Merci enfin à ma mère pour son aide, et à Aurélien qui a vraiment toute ma reconnaissance pour la persévérance avec laquelle il s'est attaché à déjouer les pièges (vicieux !) de la mise en page sans compter ni son temps ni sa peine.

Ce travail est dédié à la mémoire de mon père qui m'a transmis une partie de son goût immense pour la recherche.

L' Université Paris I - Panthéon - Sorbonne n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse : ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

SOMMAIRE

INTRODUCTION GENERALE	6
PREMIERE PARTIE - MOBILITE ET VILLE DURABLES : THEORIES ET ACTEURS	20
Introduction de la première partie	21
Chapitre 1 - La mobilité et son rapport à l'espace urbain : la construction de systèmes explicatifs et opérationnels	24
1-1 Des flux de déplacements aux territoires de la mobilité	25
1-2 La nouvelle donne territoriale.....	47
1-3 Les familles des outils de la régulation du système ville-mobilité	76
Chapitre 2 - Du modèle à l'action: objectifs et modalités de l'aménagement	102
2-1 De l'aménagement du territoire à l'aménagement territorialisé : le territoire contre le secteur.....	103
2-2 Mutation du modèle d'action publique locale	124
2-3 Quelle production urbaine stratégique ?	151
Chapitre 3 - Les niveaux de l'autorité : des politiques « territorialisées » sur des territoires « politisés »	168
3-1 Le territoire politique de la commune.....	170
3-2 L' « exception française » de la fragmentation communale et son impact sur la gestion territoriale	186
3-3 L'appropriation locale des incitations à la coopération de projet	211
Conclusion de la première partie	225
SECONDE PARTIE - LA PLACE DE LA MOBILITE DANS L' « URBANISME DU QUOTIDIEN » PERIURBAIN	229
Introduction de la seconde partie	230
Chapitre 4 - L'Ouest français, terrain d'observation privilégié des formes urbaines émergentes	233
4-1 Les formes générales de l'équilibre villes-campagnes dans l'Ouest	234
4-2 Mobilité résidentielle et quotidienne dans la « ville-archipel »	250
4-3 Configuration « multipolaire » et déplacements	271
Chapitre 5 - Mobilité et modèles de territoires : le cas des communes périurbaines	289
5-1 Une problématique communale ancienne, une formulation renouvelée	290
5-2 L'itinéraire balisé de la gestion communale de la mobilité	313

5-3	L'évolution des problématiques d'aménagement en lien avec la situation démographique	339
Chapitre 6 - Les stratégies communales dans le contexte global de l'action publique		368
6-1	La « dépendance au réseau » et le modèle de développement départemental.....	370
6-2	L'accès aux ressources : équiper et desservir.....	395
6-3	Aménager la ville-pays : les compromis centre-périphérie.....	405
Conclusion de la seconde partie		440
CONCLUSION GENERALE		444
BIBLIOGRAPHIE		455
TABLE DES ILLUSTRATIONS		475
SIGLES ET ABRÉVIATIONS		477
LEXIQUE		479
TABLE DES MATIÈRES		480

INTRODUCTION GENERALE

Sur les thèmes de la ville et de la mobilité existent de nombreuses analyses, développées par des spécialistes de l'urbain (praticiens et/ou « urbanologues ») ou par ceux qu'on peut appeler des spécialistes de la mobilité, phénomène devenu thème d'études et de préoccupations à part entière. L'usage relativement récent de ce terme manifeste d'ailleurs une évolution importante : s'est imposée la « nécessité intellectuelle de relier le résultat (le trafic) aux politiques et de ce fait aux acteurs » (P. LASSAVE, 2001). Les réflexions qui se développent parallèlement à l'usage de ce « nom familier et rassurant » soulignent ainsi que la mobilité ne se résume pas à un flux qui doit s'écouler, mais constitue un « problème de société » (ibid.) et une question territoriale.

Réintroduisant l'acteur et le territoire au cœur du processus, de sa maîtrise, de sa détermination, les approches du mouvement dans toutes ses manifestations (sociale, résidentielle, quotidienne...) s'enrichissent, levant le voile sur des pratiques en évolution qui interrogent directement les capacités de prévision et d'action de ceux qui « font » la ville. Le chantier ouvert apporte à l'aménagement plus de questions que de réponses, surtout dans le contexte de changement des formes de l'urbanisation.

- La territorialisation des politiques de transports

La gestion de la mobilité est donc conditionnée par la coordination des acteurs, la déssectorisation de leurs actions en vue de constituer une politique et non un ensemble de mesures disjointes et antagonistes. Les effets de cette politique doivent être évalués au niveau des territoires, espaces d'inscription des pratiques sociales qui permettent une mise en perspective transversale et l'évitement des écueils de la planification sectorisée des années soixante. La territorialisation doit ainsi constituer une réponse aux exigences de modernisation de l'action publique. La valorisation d'une approche localisée des problèmes remet en cause leur traitement administratif centralisé par l'Etat et conduit à un repositionnement des administrations centrales et des différents échelons de la puissance publique, à un renouvellement de la « doctrine ». Il y a un « véritable basculement conceptuel et pratique en matière de régulation publique territoriale » (D. BEHAR, 2000), mais dont la mise en œuvre concrète dans le domaine de la gestion de la mobilité reste problématique.

En termes conceptuels, le territoire est devenu le référentiel de rénovation d'une action publique appelée à fournir des services (par exemple de mobilité) et non à équiper « aveuglément » un espace considéré comme contenant homogène. « Les politiques de déplacements constituent un

des domaines les plus représentatifs des phénomènes de recomposition et de territorialisation de l'action publique » (Gilles PINSON, 1998). Et des tâtonnements qui les caractérisent. L'appel incantatoire à l'abandon des démarches sectorielles concerne tout particulièrement cette gestion des déplacements urbains, mais la planification est, dans ce domaine, toujours en « quête de territoire » ; elle bute encore sur l'hétérogénéité des territoires institutionnels (J-M. OFFNER, 1993). Ainsi le développement et l'analyse de la mobilité contribuent-ils à questionner non seulement les pratiques de l'aménagement mais aussi l'administration politique des territoires.

Les développements théoriques et législatifs contemporains formulent d'importantes attentes vis-à-vis du « local » : le mouvement « ascendant » doit permettre non seulement d'aménager efficacement l'espace, mais de moderniser l'action publique et l'organisation institutionnelle dans ses différentes échelles jusqu'au niveau central. Si le niveau local est perçu comme essentiel, la question des déplacements appelle celle du périmètre pertinent pour en rendre compte et la traiter. En conséquence, on peut se demander dans quelle mesure les préoccupations de la puissance publique locale sont à même de dépasser les contradictions de l'aménagement urbain, d'innover dans la production d'un espace d'accueil intégrant « durablement » des formes nouvelles de développement économique, d'« habiter » et de mobilité.

En termes de pratiques, depuis la décentralisation, les élus locaux sont à la tête de « gouvernements locaux » autonomes et mettant en œuvre leurs propres politiques, tout en ayant nécessité de recourir aux partenariats pour le faire, spécialement dans le domaine des déplacements (B. JOUVE, 2002). L'enchevêtrement des territoires, croisant compétences et responsabilités, génère une interdépendance accrue parallèlement aux revendications d'autonomie et de refus des relations hiérarchiques (F. BACHELET, 1996). Les politiques de mobilité dépendent fondamentalement des ajustements et des négociations, des formes du compromis établi entre niveaux de gouvernement en interdépendance budgétaire mais aussi décisionnelle.

La démarche nouvelle d'analyse de la mobilité et de territorialisation des politiques la concernant « ne pouvait que s'accompagner d'une vision plus confuse du phénomène », et ce concept de mobilité, « né de père et de mère inconnus » (P. LASSAVE, 2001) car mobilisant de nombreux savoirs, conserve toujours une certaine ambiguïté : valorisée ou dévalorisée, la mobilité est équivoque, correspondant conjointement et alternativement à la maximisation individuelle des accès aux biens sociaux, à une contrainte pénible, ou à une faculté de maîtrise de l'incertitude. C'est une « situation d'ambiguïté interprétative » qui caractérise l'abord de la mobilité urbaine (S. WACHTER, 2001). Comment les acteurs publics peuvent-ils dès lors définir ce qu'il convient de faire ?

- Le territoire et le réseau

Les relations entre mobilité et aménagement constituent dès lors une problématique essentielle et évolutive, à la fois ancienne et constamment réactualisée. La gestion de l'espace urbain est indissociable de la voirie, et les préoccupations qui s'y rattachent occupent les édiles bien avant le démarrage des politiques du logement. La recherche d'un ordonnancement urbain idéal est postérieure à l'apparition « officiellement » reconnue de pratiques et théories d'urbanisme se présentant comme telles, et la voirie est l'instrument premier de cette composition. Dans sa configuration idéale, la trame viaire est liée au dessin des frontières de la ville, dont les limites se déplacent en fonction de l'ouverture que les voies lui confèrent et de la façon dont elles l'inscrivent dans ce qui la dépasse. En conséquence, la voie de l'urbaniste n'est pas tout à fait celle de l'automobiliste : elle est plus fondamentalement liée à la limite qu'au mouvement et à l'échappée. Elle départage et met en contact, et c'est bien de plus en plus en tant qu'espace public qu'elle est appréhendée dans la production urbaine, peut-être même en tant que dernier espace public susceptible de faire sens au sein d'une organisation urbaine se composant de territoires fréquentés alternativement et distribués sur un système de liens. Le resserrement de l'action publique sur l'espace public, sur « ses espaces propres », doit être questionné (D. BEHAR, 1997) : ce processus sert une volonté d'ordonnancement, de renforcement de la centralité et de la polarisation urbaines mais quelle est la capacité à maîtriser les implications spatiales larges des réseaux ainsi traités dans une optique de composition et d'achèvement ?

Cette optique renvoie à une représentation de la ville qui, bien qu'en évolution, structure la pratique de l'urbanisme et guide les praticiens de l'urbain¹ : elle renvoie schématiquement à un territoire fermé, continu et plutôt dense, inscrit dans un espace plus vaste qui doit être aussi économisé en tant que ressource. C'est le terrain d'expression de la puissance publique, réglementant le droit des sols avec pour objectif l'intérêt général, et articulant les deux sphères du public et du privé, auxquelles correspondent deux types d'espaces bien distincts. Cet ensemble cohérent, physiquement et sur le plan institutionnel, est la projection spatiale d'un système social et politique cohérent lui aussi.

Ces représentations permettront partiellement de préciser les difficultés très actuelles que pose la mobilité à ceux qui tentent de se représenter la ville et de la construire. Nous verrons en effet qu'elles ne sont pas étrangères à la façon dont les élus locaux périurbains s'approprient leur

¹ Les représentations de la ville et la place de la mobilité dans cet ensemble ont été étudiées dans le cadre du travail de D.E.A *Comparaison du regard de deux acteurs : urbanistes et constructeurs automobiles face à la ville* sous la direction de Gabriel Dupuy, Paris X, 1999.

territoire pour devenir de véritables « pouvoirs publics aménageurs » (J-C. PRADEILLES et al., 1997a). Ce descriptif schématique est cependant caricatural, et la force d'inertie inhérente à ces références conceptuelles est bousculée par les réalités de l'évolution des phénomènes considérés (métropolisation, périurbanisation, usage massif du véhicule particulier...). Les formes contemporaines de la croissance urbaine ayant substitué à la cité compacte une structure plus extensive et discontinue, la métaphore de l'archipel² s'est imposée pour rendre compte de l'ensemble que constituent, autour du continent de l'agglomération, des îlots urbains (de tendance monofonctionnelle) séparés et reliés par les flux de la mobilité.

Il n'y a pas de conception de la ville qui puisse s'abstraire d'une conception de la mobilité et réciproquement (S. WACHTER, 2003). Les représentations de la ville et de la mobilité sont ainsi en évolution conjointe. Elles ne peuvent être coupées de leur « cadre général d'action³ ». Il faut aborder la réalité concrète de ce qui reste avant tout une pratique : fabriquer de la ville.

L'organisation de la ville a été repensée par et pour la mobilité, enregistrant de multiples « péripéties ». La dissociation densité/accessibilité a été opérée, et c'est non seulement la ville mais tout le territoire qui, ainsi recomposables, ont été pour partie volontairement transformés. Mais aujourd'hui, un nouveau référentiel de l'aménagement, en voie de légitimation, conduit au réexamen des enjeux de l'accessibilité et à la relativisation du bien-fondé des politiques d'équipement et de désenclavement (S. WACHTER, 2001). La modération de la circulation est à l'ordre du jour, et elle ne signifie plus déconcentration ordonnée des activités et des populations, ou innovation en matière d'urbanisme à l'échelle de l'agglomération, mais bien réactualisation de notions parfois anciennes, et découpage de la ville -en fonction des problèmes- suivant un schéma radioconcentrique classique (centre-ville/banlieue/grande couronne, tel qu'utilisé par exemple dans les diagnostics de Plans de Déplacements Urbains). Les communes périphériques pourraient ne pas se reconnaître dans ce découpage, dans ce qu'il implique en termes de politique de transports, et moins encore dans le nouveau référentiel d'aménagement.

Les implications spatiales du réseau viaire posent ainsi toujours un défi à l'aménagement des villes. Le territoire en tant qu'espace maîtrisé par un individu ou un groupe est une donnée nouvelle pour l'urbanisme qui méconnaît partiellement le processus de reconstruction de l'espace à partir du sujet mobile, le rôle du véhicule particulier dans ce processus, et la dimension

² Pour une explication et illustration de la « ville-archipel », voir F. BEAUCIRE, P-H. EMANGARD, 1997

³ Ce cadre permet de distinguer une politique de mesures isolées. « Tout le problème est alors de savoir si ce cadre général doit être conçu à l'avance par le décideur ou bien simplement reconstruit *a posteriori* par le chercheur. Il est certain, en tous cas, que ce cadre n'est jamais donné et doit toujours faire l'objet d'une recherche. » (P. MULLER, 1990).

temporelle de cette appropriation. L'automobile aujourd'hui permet de faire le lien entre les nœuds dissociés qui constituent autant d'espaces de vie inscrits dans une temporalité, comme elle permettait hier de faire le lien entre ville et campagne. L'espace-temps constitutif du quotidien de chaque individu ne ressemble pas à l'espace urbain de l'urbaniste.

- Double crise de l'aménagement et de l'action publique

Dans sa volonté d'articuler les lieux multiples de ces mégapoles, l'urbaniste est confronté au réseau non pas (uniquement) en tant que support de l'urbanisation, mais en tant que support d'une nouvelle pratique de l'urbain. « Hégémonie des réseaux et crise de la pensée urbaine⁴ » apparaissent liées : parce qu'il est utilisé par les citoyens suivant des stratégies qui leur sont propres, la délocalisation qu'introduit le réseau entrave la compétence à édifier définie comme « la capacité à articuler entre eux (...) des éléments pleins ou vides, solidaires et jamais autonomes. » (F. CHOAY, 1998).

Au-delà de l'infrastructure dans sa dimension de fixité, et des problématiques de relation voirie/bâti à l'échelle locale, aborder la dimension dynamique est un bouleversement contemporain engendré par l'usage massif de cette infrastructure pour circuler vite et loin. L'infrastructure en tant que support, non seulement du déplacement (ce qui implique des aménagements locaux de la voie et de ses abords), mais de la mobilité, c'est-à-dire d'un phénomène qui part de l'individu pour concerner toute l'aire urbaine, appelle de nouvelles réflexions. Notamment, la théorie du lien dynamique entre systèmes viaires et formes d'urbanisation reste à stabiliser (M. WIEL, 1999).

Le fait que les réseaux sont le support de l'urbanisation n'est pas une découverte pour des aménageurs qui viabilisent un terrain et/ou le libèrent des structures inadaptées qui l'occupent pour offrir des possibilités de construction aux opérateurs publics ou privés. Mais la pratique de l'urbanisme dégage des ambitions plus larges que la mise sur le marché de « droits à construire ». Il en va de même pour les pouvoirs publics locaux. Les municipalités, face à leurs compétences en la matière et aux enjeux que représente le développement parfois rapide de leur territoire dans les zones périurbaines, définissent des ambitions plus larges que « la régulation des rapports sociaux par la répartition de droits à construire » et développent un projet d'aménagement et d'« organisation globale du territoire d'une société locale ». (J-C. PRADEILLES et al., 1997a). La responsabilité territoriale dépasse donc le droit des sols : devenus acteurs de base du système de concurrence territoriale, les élus doivent insérer leur territoire dans de multiples

⁴ Cf. *De la ville à la mégapole : essor ou déclin des villes au XXIème siècle ?*, METL, 1998.

réseaux d'acteurs, mais aussi dans les réseaux de plus en plus performants de communication qui discriminent les lieux. Il s'agit de ne pas être à l'écart des flux tout en circonscrivant les nuisances. En milieu urbain, il faut inventer de nouvelles façons de réimposer le lieu par rapport au réseau : comment matérialiser le lieu urbain quand on refuse le modèle traditionnel de l'urbanisation ?

Face aux schémas peu maîtrisables générés par la circulation facilitée, l'attitude à adopter est incertaine et la tentation du repli sur un espace circonscrit et maîtrisable, isolé dans une certaine mesure du réseau plus vaste dans lequel il s'inscrit, peut s'exercer. Penser la ville comme élément d'un système plus large est une étape difficile à aborder pour les urbanistes et les pouvoirs publics. Ces derniers attendent tout particulièrement l'appui de l'expertise des premiers sur le thème des formes périurbaines à venir et à construire, compte tenu des évolutions des modes de vie et des comportements de mobilité (J-C. GALLETY, 1999).

Les « actes de foi » théoriques en urbanisme existent cependant, même affaiblis, et se renouvellent, mais les conditions de leur mise en œuvre ont changé. Les urbanistes expliquent ce décalage entre leurs aspirations et leur traduction concrète par le cadre dans lequel ils opèrent. Les concepts qu'ils manient et voudraient solides ne s'imposent plus avec autant d'évidence dans la définition et la mise en œuvre de projets face à d'autres logiques d'acteurs, notamment en ce qui concerne les problématiques de mobilité urbaine. L'automobile dans la ville est alors un biais pertinent pour observer comment se confrontent sur le terrain ces logiques d'acteurs et représentations diverses. Les effets réciproques qu'exercent, les unes sur les autres, les pratiques (en cours de restructuration) et les représentations (en cours d'évolution) sont importants.

– Les mutations à l'œuvre

L'étude prend place dans le cadre vaste de la reconfiguration des conditions d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques, notamment des politiques d'aménagement. La bibliographie sur les mutations à l'œuvre en urbanisme et celles qui affectent plus généralement la puissance publique locale est importante. S'en dégagent des concepts qui tentent de décrire l'inflexion enregistrée par les pratiques de gestion et production urbaines, de désigner des systèmes nouveaux au sein desquels se nouent de nouvelles relations, se combinent de nouveaux réseaux d'acteurs. Nous retiendrons deux aspects synthétiques :

- Le passage d'une administration territoriale centralisée à un système de gestion centré sur les élus locaux. Préoccupations et moyens différents. L'échelon communal est la première étape d'une étude des politiques, étant donné la pérennité du rôle clef des maires, aussi bien au

niveau local qu'en tant que maillon du système politique national. La communication sur les projets occupe une place plus importante ; l'abandon partiel du référent spatial, pour privilégier certains domaines fondamentaux d'action identifiés comme plus prometteurs de changement, permet également d'établir plus facilement des consensus en ne traitant pas frontalement de l'affectation des sols. Les nécessités du compromis entre acteurs s'imposent dans le système « atomistique » et contractuel qui succède au système administratif et hiérarchisé (D. LORRAIN, 1993).

- Les mutations à l'œuvre sont plus particulièrement visibles -et donc étudiées- au travers d'opérations d'aménagement urbain d'une ampleur suffisante pour présenter des caractères innovants et mobiliser des acteurs marquants. Les concepts élaborés pour les décrire (« projet urbain », « management urbain », « gouvernance »⁵ etc.) sont donc majoritairement dégagés à partir de l'analyse d'opérations assez spécifiquement centrales ou dites « d'entrées de ville ». Mais l'évolution ne se cantonne pas à ces projets majeurs : elle peut s'appréhender dans des actions et des espaces de taille et de nature très variables. La nécessité est alors apparue de faire porter l'analyse sur un tissu moins achevé, cadre d'actions plus « quotidiennes ».

Dans ce contexte, la production de la ville ne correspond plus à l'intervention d'un architecte-urbaniste « démiurge » orchestrant l'opération dans chacune de ses étapes. Cette figure peut-elle être remplacée par celle du maire démiurge, maître des réseaux, « chef de projet » par excellence, coordonnant les services et les institutions ? Cette image est tout particulièrement à l'œuvre dans la gestion des déplacements urbains qui est utilisée comme vecteur de reconquête politique par les élus locaux (B. JOUVE, 2002).

Vraisemblablement non, car la « crise » de l'urbanisme et de la planification est plus largement une crise de l'action publique qui n'épargne pas la question des transports. Les acteurs publics s'interrogent, comme les urbanistes et en tant qu'urbanistes, sur leur capacité à peser sur les évolutions socio-économiques et sur les transformations qui affectent les organismes urbains.

⁵ Le « projet urbain » procède d'une volonté méthodologique de dépasser les programmes d'aménagement opérationnel classiques et leurs modalités d'actions trop sectorielles, pour intervenir plus finement sur des espaces déjà urbanisés (B. HAUMONT, 1993). Le « management urbain » entend intégrer dans la conception des opérations certaines problématiques de la future gestion en renonçant à dominer totalement les phénomènes urbains (F. ASCHER, 1995). La « gouvernance » est une notion qui cherche à rendre compte des nouveaux cadres de l'action publique locale et des nouvelles modalités d'administration territoriale : en se substituant au terme de gouvernement (qui suggère la stabilité des arrangements politico-institutionnels et l'existence d'une structure de pouvoir unique), elle insiste sur la complexité et la variabilité des arrangements locaux et des politiques qui en découlent, ainsi que sur l'émergence de nouveaux acteurs (P. LE GALES, 1995).

– Effacement des modèles et crise de la représentation collective

La « situation d’ambiguïté interprétative » génère ce sentiment d’incertitude. « Cette dernière s’épanouit quand un malaise ou des difficultés pour construire et partager des représentations communes s’installent. Selon une métaphore géographique, des cartes cognitives communes ou partagées par les acteurs font défaut. Dès lors, experts, gouvernants ou citoyens s’affrontent pour définir ou imposer des représentations des buts de l’action collective, des problèmes à résoudre et des moyens pour y parvenir. » (S. WACHTER, 2001). Fait défaut une représentation collective de ce que devrait être la mobilité urbaine. Ce défaut de modèle, ou plutôt les raisons qui ont condamné les modèles qui se sont développés, devront être explorés, en parallèle avec le processus qui a toutefois conduit à problématiser l’usage du véhicule automobile en milieu urbain. Ils contribuent à expliquer comment, malgré les analyses de plus en plus approfondies des phénomènes de mobilité et le discours, intégré par les élus, sur la complexité du problème et la nécessité d’une démarche systémique, s’opère dans la définition de l’action un processus de « réduction de la complexité » qui conduit à reproduire des solutions classiques et pré-définies (B. JOUVE, 2002).

L’exemple classique est celui du transport en commun en site propre, mais la gestion de la mobilité dans le périurbain devrait permettre également de comprendre quels sont les mécanismes qui conduisent à reproduire les mêmes problématiques automobiles dans la ville périphérique en cours de construction ; de préciser quel modèle périurbain se dessine tacitement au travers de cette gestion, et quelles sont les quelques caractéristiques unifiées de la « carte cognitive » des élus en la matière.

Comment se fabrique la ville selon ou malgré des représentations qui ne sont pas stabilisées ? Comment les représentations idéologiques informent ou composent avec les réalités pratiques de la production de la ville, à un moment où les références théoriques se font moins systémiques et les acteurs plus diversifiés ?

– Les enjeux de la gestion périurbaine de la mobilité

Le postulat de départ de ce travail est que le décalage entre les pratiques et les discours (cette vision de ce que doivent ou devraient être la ville, la mobilité en ville, et un modèle de ville durable au regard de cette mobilité) fournit une grille d’analyse intéressante pour l’observation et la compréhension du nouveau jeu d’acteurs et des mutations territoriales. Si les préconisations de l’expertise, reprises parfois au niveau des directives nationales, apparaissent en décalage avec les pratiques sur le terrain de l’aménagement et de la gestion locale, ce n’est pas uniquement le signe d’un dysfonctionnement mais la matérialisation de ce qui fait « écran » entre théorie et pratique,

c'est-à-dire l'émergence de nouveaux enjeux, préoccupations et contraintes qui ne sont pas nécessairement pris en compte par des discours plus globaux et qui influencent la puissance publique locale dans son exercice quotidien. Ils la contraignent également à prendre position sur les notions de territoire et d'intérêt général, et donc, pour partie, à se définir (D. BEHAR, 1997).

La mobilité et sa gestion politique constituent une porte d'entrée pour observer l'impact de ces enjeux sur l'action publique. En effet, ceux-ci transparaissent tout particulièrement dans les problématiques de la mobilité en ville, qui introduisent aux questions fondamentales de la gestion de l'espace public, du développement de pôles économiques attractifs, du problème plus général des flux entre espaces dont le fonctionnement est solidaire, et de l'articulation de plusieurs échelles de fonctionnement et de compétences. C'est sur l'action, plus ou moins articulée, des acteurs institutionnels publics (mais confrontés aux pratiques des acteurs privés permises par la motorisation...) que portera l'observation. L'étude du traitement du « problème » automobile devrait ainsi permettre de cerner les grandes orientations que prennent l'aménagement et la puissance publique locale dans leurs mutations conjointes actuelles.

L'espace périurbain est le territoire d'exercice d'une puissance publique qui se considère elle-même comme très différente de celle qui s'exerce en centre-ville d'agglomération⁶ ; une puissance publique morcelée à l'échelle communale, en cours d'affirmation et confrontée aux importants changements induits par l'expansion de la mobilité, notamment individuelle.

Ce tissu en devenir, où les normes de l'action publique sont en cours de définition, fournit un contexte d'étude auquel les notions de gouvernance et même d'urbanisme pourraient ne pas être applicables. C'est aussi un espace indissociable du phénomène de l'automobilité⁷, non pas comme le tissu urbain traditionnel est indissociable de la trame viaire qui l'irrigue et l'a toujours été, mais au sens moins figé, moins morphologique d'un ensemble de pratiques déterminées dans une mesure importante par des stratégies individuelles qu'il est parfois difficile de cerner.

La gestion de la mobilité (plus particulièrement de la mobilité en automobile) prend donc une importance particulière dans un tissu fortement structuré (ou déstructuré) par elle, et dans le contexte de décentralisation dont elle souligne, par les échelles de réflexion qu'elle implique, les écueils et les ambiguïtés. On peut se demander quel est le renforcement effectif du pouvoir local périurbain sur ces questions qui mobilisent de nombreux échelons décisionnels. L'autonomie

⁶ Dans notre échantillon de communes, qui sont de taille globalement très réduite mais présentent une certaine dispersion (de 196 à 5516 habitants), la puissance publique se définit volontiers en opposition à la grande ville.

⁷ Entendu simplement comme le phénomène d'usage massif d'un mode individuel et motorisé de déplacement, avec ses implications spatiales et sociales.

communale présente des paradoxes qui s'illustrent bien dans la politique d'aménagement, mais peut-être davantage encore dans la gestion de la mobilité.

Les territoires changent, la puissance publique locale également. La question est donc de savoir comment la seconde s'empare de ces changements pour les constituer en enjeux localisés qui la font diverger des schémas préconisés au niveau national. S'agit-il d'enjeux nouveaux qui seraient ignorés ou niés par les discours sur la ville des aménageurs ou d'enjeux plus archaïques et indépassables ?

S'il y a une difficulté méthodologique à examiner le lien et les influences réciproques entre transformations de la structure urbaine et transformations de l'action publique, la mobilité dans ses implications territoriales pourrait ainsi constituer un « objet témoin » des évolutions corrélées (D. BEHAR, 1997). Les maires du périurbain ont toujours vu circuler les automobiles sur leur territoire, mais d'éventuels changements d'approche du phénomène de la mobilité et de ses conséquences dans les préoccupations politiques peuvent permettre d'appréhender le mode de constitution de territoires en plein changement⁸. En étant à la fois une dimension fondamentale des évolutions spatiales et un objet privilégié de l'intervention publique, la mobilité permet donc d'étudier certains des enjeux et des contraintes limitatives de l'action publique sur le territoire.

On fait donc l'hypothèse que cette gestion permet de cerner certaines des références qui guident l'action des élus locaux, et éventuellement d'évaluer leur propension à faire du « développement durable ». En effet, en repérant un éventuel hiatus entre des préoccupations environnementales « prêtes à élire » et les représentations qui guident l'action d'aménagement (par exemple, la centralité pourrait être conçue par les élus du périurbain comme fondamentalement fondée sur l'automobile et l'activité économique), on pourra en conclure quel est le potentiel d'un développement polycentrique durable, et formuler quelques hypothèses sur les formes périurbaines de demain et sur le développement éventuel de la « gouvernance » qui serait en train de les élaborer.

⁸ Cette démarche est comparable à celle de Geneviève Dubois-Taine (1991) lorsqu'elle utilise le souhait des élus périphériques de réaliser un boulevard urbain comme révélateur du processus d'affirmation identitaire de la commune vis-à-vis de la ville-centre, et de la construction d'un nouveau référentiel d'action dans lequel la voiture n'a plus la même place ni le même rôle.

- La mobilité, catalyseur des stratégies et révélateur des principes de gestion territoriale

Les restructurations liées à la mobilité engendrent des situations de « crise » au sein desquelles la production des politiques locales se donne à voir et la puissance publique se (re)dessine⁹. L'automobile, qui dilue la ville, la défait et la refait, multiplie « les lieux de pouvoir et de centralité » (A. SAUVAGE et al., 2002), en favorisant le redéploiement des populations mais aussi, pour une part, des activités. Si la marginalisation de la ville-centre en tant que territoire demande à être précisée et nuancée, les transformations urbaines remettent en cause la domination du pouvoir urbain traditionnel incarné par la ville-centre et posent la question d'un nouveau rapport de force dans les intercommunalités à construire.

Cette « crise » -au sens d'un changement d'état appelant une adaptation de l'action- se manifeste dans les phénomènes qui affectent les communes périurbaines tels que croissance ou décroissance de la population, des emplois, des services, modification de la position relative de la commune sur la carte des réseaux de communication, émergence de nouveaux pôles d'attraction, changement de majorité politique, insertion dans un périmètre institutionnel nouveau¹⁰ ...

On peut ainsi aborder ces évolutions conjointes restructurations territoriales périurbaines / restructurations des politiques locales au travers de la mobilité dans ses deux dimensions :

- 1- En tant qu'objet des politiques locales : la mobilité est isolée en tant que phénomène sur lequel on agit. Les politiques sont mises en œuvre à partir d'un « problème » de mobilité analysé comme tel (mobilité des personnes âgées ou trop jeunes, sécurité, désir de désenclavement...). Le risque est que cette approche soit inexistante dans les petites communes périurbaines.
- 2- En tant que dimension fondamentale des évolutions territoriales de cet espace : c'est à partir de ses implications spatiales que les gestionnaires territoriaux se situent par rapport au « problème » de la mobilité. Peuvent alors être analysées les tentatives de réponses élaborées et l'intégration de ces éléments concrets dans des principes d'action « inspirés » par eux. Les redéploiements des politiques locales témoignent-ils de l'élaboration d'une stratégie pour le territoire ? Peut-on trouver, dans cet espace où on hésite à parler d'aménagement, des politiques territoriales volontaristes et des formes d'affirmation de la puissance publique plus

⁹ De la même façon, la restructuration de l'appareil productif est utilisée par Michel Grossetti, Christophe Beslay et Denis Salles (1998) pour étudier la production des politiques locales et les nouveaux arrangements entre acteurs que suscite la crise dans des sites de reconversion industrielle.

¹⁰ Si ces changements incitent au développement d'une stratégie, le panel des communes étudiées présente des situations plus ou moins marquées au regard de ces phénomènes afin d'en apprécier le rôle de catalyseur dans cette démarche de formulation stratégique.

particulièrement liées à l'automobilité et qui doivent être analysées comme telles ? Peut-on, à partir d'elles, définir un mode de gestion spécifiquement périurbain, avec ses contraintes et ses références propres ?

– Le terrain : la métropole rennaise

L'aire urbaine rennaise est un lieu d'observation des formes récentes de l'urbanisation et de la mobilité particulièrement intéressant : outre la rapidité des évolutions, nous sommes en présence d'une configuration qui s'apparente aux idéaux du développement durable.

Rennes est au cœur d'une zone d'influence d'échelle départementale fortement maillée par des pôles d'emplois attractifs, eux-mêmes relayés, pour les commerces et services, par des pôles secondaires bien répartis. Ce semis régulier permet le maintien des principaux équipements à proximité de la majorité de la population. Ce réseau urbain équilibré est en relation avec des campagnes beaucoup plus peuplées et équipées que ce qui s'observe majoritairement en France. Une périurbanisation vigoureuse dynamise ces zones rurales sans empêcher la densification des zones plus urbaines, conformément aux préconisations du modèle d'urbanisation durable. Enfin, sur le plan organisationnel, le développement remarquable de l'intercommunalité et le volontarisme des politiques complètent ce tableau de dispositions favorables. Paradoxalement, c'est là où les communes rurales sont le plus peuplées, et donc là où la coopération intercommunale semblerait moins nécessaire *a priori*, que l'intercommunalité semble fonctionner le mieux, le risque d'assujettissement de communes dépeuplées à un centre de taille relativement plus importante étant davantage écarté (L. LAURENT, 1995). Le terrain fournit ainsi des exemples de l'existence de ces compromis préalables à d'éventuelles politiques de déplacements. Cette configuration, parfois présentée comme susceptible de constituer une alternative « estampillée » développement durable à l'étalement urbain et à ses impacts en termes de mobilité, n'empêche pourtant pas dans le cas rennais un usage massif de l'automobile ; usage conforté par des évolutions moins positives comme l'augmentation de la distance aux équipements dans les zones rurales. Ce phénomène d'automobilité est à la fois un facteur des remaniements territoriaux et l'instrument indispensable qui permet aux populations de s'y adapter. En Ille-et-Vilaine comme ailleurs, et peut-être plus vite qu'ailleurs, l'organisation et le fonctionnement des territoires se modifient.

– Structure de la thèse

Les développements de la première partie visent à situer les interventions sur la mobilité dans leur « cadre général d'action ». Ce dernier doit dans un premier temps être restitué au niveau général des constructions théoriques et législatives qui encadrent l'aménagement urbain et la

gestion des transports. La construction du problème à traiter est une étape essentielle des politiques publiques ; s'y déploient des représentations collectives qui doivent être cernées dans leur contenu (P. MULLER, 1990). La démarche de mise sur l'agenda des collectivités locales du dit problème permet ensuite d'envisager ce que peut signifier pour ces collectivités une politique de mobilité. Ces développements généraux doivent précéder le travail empirique qui consiste à préciser quelle idée de la mobilité et de sa gestion se forment les maires périurbains.

L'examen des « péripéties » du traitement de la mobilité dans le cadre de l'aménagement des villes montrera comment succède au volontarisme de la planification centralisée une attention davantage focalisée sur le phénomène urbain mais aussi plus déconcertée. Plus que l'outil employé ou l'objet de l'intervention, c'est alors la posture adoptée (faire ou faire faire par exemple) qui caractérise la gestion territoriale (D. BEHAR, 1997). Cette posture décisive est celle des élus locaux (au premier rang desquels le maire) qui élaborent leur propre lecture et stratégie territoriales. L'évolution plus large du contexte de la puissance publique est en effet celle d'une fragmentation des situations locales, d'une diversification des modèles locaux d'une action publique devenue « flexible » (D. LORRAIN, 1993) : corpus juridique, technique et cognitif, unifiés au niveau national, produiront des effets territorialement différenciés en fonction du milieu observé. Le local dispose de ce que le niveau central propose. Les tenants et aboutissants du problème, la lecture qui en est faite et la stratégie qui est mise en œuvre affichent des caractéristiques localisées. Pour comprendre l'axiomatique des politiques locales, il faut tenter de préciser quel « désir de ville » (M. CONAN, 1997) les motive.

Sous l'effet de la recomposition de l'urbain et de sa diffusion dans l'espace rural, au point qu'il devient délicat d'utiliser cette terminologie, les catégories spatiales de l'action publique qui s'exerce sur les territoires se modifient, redéfinissant les représentations attachées aux espaces, les modalités de leur gestion et les acteurs qui ont légitimité à l'exercer. Dans les agglomérations, la consécration des villes-acteurs génère des territoires pour l'action plus abstraits, correspondant à un problème et à un projet ; en périphérie, le surgissement de la problématique territoriale sous la forme de la périurbanisation réintroduit la légitimité d'une planification, et les territoires périurbains font l'objet de la même « construction » par leurs gestionnaires. Cette dernière est orientée par le fait que le périurbain est fondamentalement, en tous cas en ce qui concerne notre terrain d'études, « pénétration de la ville au cœur de l'ancienne France rurale ». Sa culture est celle de « l'urbanité diffuse » (B. HERVIEU, J. VIARD, 2000).

L'exercice du pouvoir local et de cette « intention planificatrice » réaffirmée par la puissance publique dans les années quatre-vingt-dix dépend donc d'une part des éléments socio-politiques locaux ; d'autre part des caractéristiques territoriales auxquelles les acteurs sont confrontés. La seconde partie sera consacrée à cette restitution des équilibres définis par les élus locaux en

action, entre des légitimités et des contraintes renouvelées par les réorganisations institutionnelles et les restructurations spatiales.

L'« émiettement » de la ville est avant tout une mise en réseau des espaces physiques, sociaux et politiques. En confrontant l'institution communale à son environnement, non seulement administratif mais aussi à son propre territoire et à ceux qui l'entourent, les modalités de la circulation déterminent la nécessité de l'action publique (qui peut aussi consister à ne pas agir) : elles contribuent à initier l'émergence d'une puissance publique, partagée entre différents échelons d'intervention et cherchant à peser sur les évolutions sociales et économiques qui affectent l'organisation territoriale. Il s'agit d'évaluer la « gouvernabilité » d'un territoire urbain et périurbain, c'est-à-dire de populations et institutions inscrites dans un espace physique¹¹. Les caractéristiques spatiales du terrain d'études et leur évolution devront ainsi être précisées car elles influencent l'action locale. La latitude du local compose notamment avec la mobilité des activités et des populations (qui sont les deux ressources de la gestion communale).

La gestion de la mobilité et de ses infrastructures peut dès lors être perçue comme un objet d'intervention stratégique. Mais au profit de quelle stratégie ? L'action des élus locaux sur la voirie et les déplacements peut constituer un « objet transitionnel » (D. BEHAR, 1997) permettant de voir, au-delà de politiques d'équipement, la mise en œuvre de projets de territoires susceptibles d'affecter les évolutions territoriales.

L'étude d'un panel de communes périurbaines et des politiques mises en œuvre autour de la mobilité doit permettre de préciser les modalités de l'autonomie communale face à des modèles imposés « d'en haut » (politiques nationales, « philosophies » des services de la D.D.E, intercommunalité, département) ou « d'en bas » (modes de vie de populations périurbaines en plein renouvellement). Quelle est la marge de manœuvre existante pour définir une stratégie et une identité territoriales propres à la commune, et quels moyens pour concevoir et appliquer une action en matière de mobilité qui soit cohérente avec ces choix d'aménagement et de développement ?

¹¹ Daniel Béhar et Philippe Estèbe (2002) ont ainsi étudié, dans le cadre du programme « Ville émergente », l'aire urbaine de Bayonne et son « régime urbain ». Le terme de « régime » a été envisagé par les auteurs sous ses deux acceptions, physique et politique, c'est-à-dire sous l'angle des pratiques territoriales inscrites par les populations dans le territoire étudié, et sous celui des formes de gouvernement local de cet espace.

PREMIERE PARTIE - MOBILITE ET VILLE DURABLES : THEORIES ET ACTEURS

Chapitre 1- La mobilité et son rapport à l'espace urbain : la construction de systèmes explicatifs et opérationnels

Chapitre 2- Du modèle à l'action : objectifs et modalités de l'aménagement

Chapitre 3- Les niveaux de l'autorité : des politiques « territorialisées » sur des territoires « politisés »

Introduction de la première partie

La question des déplacements urbains nourrit depuis plusieurs années un nombre important de débats au sein des sphères politiques et réflexives, françaises et européennes. Les conclusions et solutions dégagées, les programmes engagés, n'ont pour autant pas épuisé le champ des interrogations, puisque le sujet ne perd rien de son actualité et demeure en bonne place dans les discours et intentions affichées des élus. En fait, derrière un certain nombre d'affirmations consensuelles, les controverses restent vives.

Ces controverses renvoient à la nature de la question : en s'exprimant à différentes échelles territoriales et donc à différents niveaux de légitimité, elle répercute les antagonismes de ces niveaux, et interroge, au-delà du phénomène matériel à traiter, les principes de la gestion politique des territoires et la vocation de la planification. L'innovation technique doit donc rencontrer l'innovation sociale, juridique et institutionnelle, ce qui explique une partie des heurts et blocages. Aussi, en deçà du consensus sur les objectifs et sur certaines modalités pratiques et techniques permettant leur atteinte, la confrontation ressort du débat sur l'organisation institutionnelle des pays, le rôle du pouvoir central, les différentes approches des finalités de l'aménagement et le modèle de ville auquel elles renvoient.

Si le débat n'est pas clos, les angles d'approche de la problématique se sont cependant modifiés, s'adaptant aux évolutions institutionnelles et aux évolutions concomitantes de la demande locale en expertise (G. DEBIZET, 2004). Cette dynamique témoigne de l'imbrication autour de ce thème de considérations sociales, urbanistiques, techniques, politiques qui le dépassent tout en s'y trouvant impliquées. Les déplacements ne sont pas en France une politique parmi d'autres, codifiée et fermement « outillée » (M. WIEL, 1999b). Ni sur le plan des recettes et des procédures, ni sur le plan organisationnel. Cependant, « Si le "secteur" des déplacements urbains n'est pas en tant que tel constitué dans les organigrammes et le fonctionnement concret de la puissance publique des villes européennes -au même titre que le sont, par exemple, l'urbanisme, le développement économique, l'action culturelle,... - il reste que les pouvoirs publics sont de plus en plus souvent conduits à gérer ce domaine dans son intégralité. » (B. JOUVE, 2002).

Cette évolution des angles d'approche nous renvoie à la nécessité qui s'impose lentement de faire converger les domaines de références disciplinaires et opérationnels vers un modèle collectif de

ville. Objectif difficile dans le contexte qui prévaut de remise en cause des références, notamment dans le domaine de l'aménagement, et de refus d'une approche mécaniste.

De fait, la prise de position collective sur un modèle de ville désiré, dont le dosage des paramètres de l'urbanité ferait l'objet d'une intégration satisfaisante, fait défaut ; cette déficience peut expliquer certains des inaboutissements des politiques de déplacements car, au-delà des nécessités de la mobilité, ce sont les fondements de l'organisation urbaine qui sont débattus.

Compte tenu de ce contexte, que veut dire agir sur la mobilité urbaine et périurbaine ? Quelles sont, sur le sujet, les directions de la réflexion dans le milieu français de l'expertise, les choix politiques énoncés au niveau national et leur prise en charge au niveau local ?

Il faut dans un premier temps donner un aperçu des connaissances et principes d'action sur lesquels sont susceptibles de se fonder les politiques locales de gestion de la mobilité : quels sont, tels qu'ils sont élaborés au niveau central, les fondements et les modalités de mise en œuvre d'une action territoriale visant à intégrer le traitement de la mobilité, et quelle est leur possible articulation avec les prérogatives et préoccupations du local ? Nous nous pencherons donc dans cette première partie sur les discours énoncés soit par la puissance publique soit en son nom (ou encore à son intention) par différents acteurs porteurs d'une compétence politique, professionnelle et/ou intellectuelle (d'expertise) concernant la gestion de la mobilité urbaine.

Ces discours visent à fonder une politique, ce qui suppose une vision du ou des « problèmes », une théorie de l'action et une légitimité à agir (P. MULLER, 1990). Doivent donc être définis un système explicatif reliant des causes et des effets, une échelle d'intervention et un niveau d'autorité. Outre l'outillage conceptuel, l'évolution territoriale des organismes urbains et celle de la lecture qui en est faite seront parcourues car elles président au repérage des problèmes identifiés et à la définition de leur traitement (quelle action et quel niveau responsable ?).

Observer la construction progressive par les acteurs de la problématique de la mobilité en ville, définir quels sont les termes successifs de l'énonciation du « problème », conduit à passer de l'approche technique, qui a pu prévaloir dans le contexte d'une représentation « héritée » de la ville, pour aborder une approche désormais pluridimensionnelle qui relève d'un contexte renouvelé sur trois plans (G. DEBIZET, 2004) :

- la vision de l'organisme urbain n'est plus la même
- l'action publique en matière d'aménagement s'effectue dans des conditions nouvelles
- l'organisation institutionnelle a également enregistré des changements

Dans le premier chapitre, c'est le premier item que nous envisagerons. Il n'y a pas de conception de la ville qui puisse s'abstraire d'une conception de la mobilité et réciproquement (S.

WACHTER, 2003). Le lien théorique entre mobilité et ville s'est progressivement construit, jusqu'à être aujourd'hui inscrit dans la perspective de la « durabilité » de leur développement. Il ressort d'une interaction encore fluctuante entre différents acteurs et modes de pensée. Les solutions avancées par l'expertise renvoient à différentes façons de penser la ville, qui si elles se font moins modélisatrices, fondent pour les élus locaux des modèles « implicites » comportant une part d'inertie.

Les deux chapitres suivants s'attacheront à préciser les changements essentiels qui se sont produits sur les deuxième et troisième plans : quels sont les enjeux de la gestion exercée par les collectivités territoriales dont dépendent les politiques de mobilité ? Comment la répartition des compétences mobilise-t-elle les responsabilités sur cette question dans l'architecture décisionnelle ?

C'est dans ce cadre général d'action que doit être resituée l'étude des opérations quotidiennes qui constituent la gestion locale des petites communes périurbaines et la place qu'y occupe le traitement de la mobilité, entre « pensée faible » (Y. CHALAS, 1998) et « modèles implicites » encore à l'œuvre (F. ENEL, 1995).

La mobilité et son rapport à l'espace urbain :

la construction de systèmes explicatifs et opérationnels

Le seul emploi du terme de « mobilité » renvoie à la nécessité de prendre en compte la maturation progressive de la problématique chez ceux qui y ont été confrontés.

Le terme de mobilité tel qu'il est couramment employé actuellement désigne une capacité à se mouvoir, inhérente au monde animal¹². Cependant, l'acception commune retenue par des dictionnaires plus anciens est celle de la capacité à être mû avec facilité. Il s'est donc opéré dans le sens commun un glissement de l'objet au sujet. Le maniement de la notion de mobilité par ceux qui pensent et construisent la ville enregistre progressivement ce glissement, en parallèle à sa construction en objet d'études par les sciences sociales.

L'insertion d'une dimension de potentialité là où n'était envisagé qu'un phénomène quantitatif suggère que la mobilité renvoie à quelque chose qui la dépasse¹³. La mobilité rencontre donc la ville et la mobilité urbaine n'est pas un simple mouvement dans un espace neutre qui ne serait caractérisé que par la résistance homogène qu'il lui oppose. C'est à un démenagement généralisé, des populations et des territoires, qui prend effet à diverses échelles de l'espace et du temps, que l'urbaniste a affaire.

Les termes de la rencontre entre le mobile et l'immobile ont été appréhendés de façon évolutive autour de l'enjeu urbain comme objet à aménager et équiper, puis comme système à gérer. Le traitement conjoint de la ville et de la mobilité chez ceux qui font la ville conduit des corps professionnels et disciplinaires différents à évoluer et à se définir les uns par rapport les autres, renvoyant aux « tiraillements propres à une pratique professionnelle de l'urbanisme insuffisamment connue et reconnue, aux spécificités des disciplines concourant à l'urbanisme et à l'appropriation de certains domaines d'intervention par des champs disciplinaires revendiquant l'autonomie de leur spécialité technique. » (M. WIEL, 2002). La problématique ville-mobilité est notamment le lieu de l'intervention conjointe, en accord ou en opposition selon les thèmes et les

¹² Françoise Choay et Pierre Merlin (1996) le définissent comme « propension d'une population à se déplacer. »

¹³ Analysant le développement du terme de mobilité dans les sciences sociales, Jacques Brun (1993) constate qu'en se substituant notamment à celui de migration, il fait référence autant à une propension qu'à un phénomène physique et renvoie à tout changement (qu'il relève de l'économie, des rapports sociaux, ou de pratiques culturelles) : la dimension spatiale n'est qu'une dimension parmi d'autres. Si un déplacement dans l'espace est situé dans la problématique de la mobilité, cela revient à mettre en jeu un ensemble de correspondances entre ce déplacement et des questions sociales plus larges.

périodes, de deux praticiens de l'urbain, l'ingénieur et l'urbaniste. S'ils ne sont pas les seuls bien évidemment, la confrontation de ces deux corps professionnels apparaît assez structurante des représentations et du débat urbains pour être plus particulièrement étudiée. En parallèle avec les évolutions de la mobilité et de son analyse, cette étude permettra de préciser les enjeux pour la ville du mouvement et de son traitement (§ 1-1). Il devient alors nécessaire de définir pour quelle ville une intervention doit être envisagée.

Chercheurs et praticiens, confrontés aux effets ambivalents de la mobilité, sont en effet renvoyés à des prises de position sur les « valeurs et normes constitutives de la Cité » (P. LASSAVE, 2001). La nécessité d'un « nouvel état des lieux urbains » (Y. CHALAS, 1999) est de plus en plus sensible dans le contexte de changements des pratiques et des approches. Au premier rang des réalités nouvelles à prendre en considération pour retrouver face à l'objet urbain une posture adaptée à sa connaissance et à son aménagement se trouve le « phénomène massif de périphérisation » (ibid.) qui conduit les populations de toutes les agglomérations européennes -au moins- à s'excentrer et fait de l'urbain un espace de « circulation généralisée » (§ 1-2).

Le phénomène est riche d'enseignements et conduit à repenser la signification de la mobilité dans la ville. Signification équivoque qui inspire différents outils de régulation, dont aucun ne peut encore constituer une approche à la fois globale et adaptée aux particularités territoriales (§ 1-3).

1-1 Des flux de déplacements aux territoires de la mobilité

La mobilité est devenue un thème primordial de la réflexion urbanistique, un enjeu des tentatives de sortie de la « crise disciplinaire » qui l'affecte. Pourtant, dans cette discipline relativement récente, l'héritage de cette problématique est conséquent. Certaines théories de l'urbanisme (ou du pré-urbanisme) des siècles précédents envisageaient déjà le mouvement comme fondamental. Mais la notion de mobilité est en pleine évolution. « Mouvement », « communication », « circulation », tous ces termes, utilisés pour concevoir et décrire un type de ville, ne recouvrent pas forcément la même approche que celle portée aujourd'hui par le terme de « mobilité », surtout si son développement conduit à la déclinier en mobilité locale ou urbaine quand les termes précédents renvoyaient à des circulations « universelles », à des concepts plus prospectifs que fondés sur l'observation.

Au fur et à mesure que son étude révèle la complexité de ses mouvements et des territoires qu'elle agence, la mobilité n'apparaît plus uniquement comme une potentialité riche d'avenir

pour des organismes urbains bien organisés (§ 1-1, 1), mais comme une réalité multiscale difficile à saisir et qui peut s'affirmer contre les tentatives d'organisation (§ 1-1, 2). Valorisée au niveau individuel, où l'appartenance simultanée à plusieurs espaces et à plusieurs échelles n'apparaît plus comme un brouillage de l'identité mais bien comme un de ses fondements (J. BRUN, 1993), elle questionne le projet commun du « vivre ensemble », la possibilité de créer des formes urbaines en adéquation avec le mouvement et capables d'évoluer. C'est sur la base de contraintes et de savoirs mouvants qu'il faut parvenir à articuler les enjeux morphologiques et sociologiques, à inscrire dans un cadre formel des pratiques individuelles et des ordonnancements collectifs en conciliant projet pour la collectivité et trajectoires diversifiées des usagers. Cette problématique est particulièrement visible dans le traitement et la gestion des flux, question à la fois fonctionnelle et conditionnant la lisibilité et l'image de l'espace urbain (N. DUBOIS, 2003).

Il importe donc de cerner ce que signifie la mobilité urbaine pour les urbanistes et comment ils l'articulent à leur conception de la ville. Les modalités de la conciliation du mobile et de l'immobile évoluent, passant de la voie comme espace en creux à la rue comme support de la multitude des trajectoires individuelles, au rythme entre autres des avancées de la réflexion des sciences sociales. Evolutions et inerties contribuent à expliquer les données actuelles de l'intervention urbaine, de la gestion de la mobilité et de la problématisation de l'usage du véhicule particulier en ville (§ 1-1, 3).

1-1, 1 Construire et anticiper les besoins : flux canalisés et ville zonée

L'approche de la mobilité est dans un premier temps fortement marquée par les nécessités prévisionnelles et statistiques. « Il s'agissait analytiquement de décomposer les flux de déplacements en éléments simples pour pouvoir les projeter à l'avenir et déterminer les besoins en infrastructures de déplacements. » (M. WIEL, 1999a). La ville fait l'objet de la même décomposition (et recomposition) en espaces fonctionnels ; l'espace urbain est un support technique dont les caractéristiques doivent être rationalisées. Avènement de la mobilité et fonctionnalisation de l'espace sont corrélés dans la ville industrielle, bien avant la généralisation de l'équipement automobile, même si c'est dans la perspective de sa diffusion que cette approche, dans la France des Trente Glorieuses, donne toute la mesure de son opérationnalité.

Dans un contexte où la croissance économique s'envisage comme un processus linéaire et de long terme, la croissance de la mobilité n'est pas remise en question, et les modèles s'inscrivent dans une perspective de perpétuation à long terme des grandes tendances sociologiques et économiques. Fortement inspirés des méthodes américaines, ces supports de la planification des réseaux routiers urbains en France valorisent l'instrument par excellence de cette croissance, l'automobile (G. DUPUY, 1975).

Dans le domaine des transports urbains, l'analyse de la mobilité vise donc à appréhender la demande de façon pragmatique, en partant de la cellule de base qu'est l'individu (en tant qu'élément à dénombrer) et d'une simplification de la ville découpée en zones reliées par des réseaux. La modélisation, et notamment l'étape du choix modal, repose sur la théorie de la maximisation de l'utilité du consommateur et sur des hypothèses de comportement uniforme (O. ANDAN, B. FAIVRE D'ARCIER, C. ROUX, 1994).

C'est un urbanisme technique que sert l'approche des années soixante, par ailleurs limitée par les moyens rudimentaires du traitement de l'information (A. BIEBER, 1999). Les modèles de projection sont simples, peuvent s'appliquer à tous les flux qu'ils soient urbains ou interurbains, et découpent l'espace en zones interagissant les unes sur les autres selon des phénomènes de type gravitaire, et dont la vitesse de développement est prévue sur la base de schémas d'urbanisation (ibid.).

L'intervention de l'urbaniste consiste donc, dans un contexte où la politique de déplacements est un arbitrage économique entre projets d'infrastructures, à définir les hypothèses d'urbanisation, afin de permettre le calibrage du réseau. L'objectif conjoint de développement organisé de l'urbanisation et d'efficacité circulaire est atteint par la collaboration cloisonnée des spécialistes.

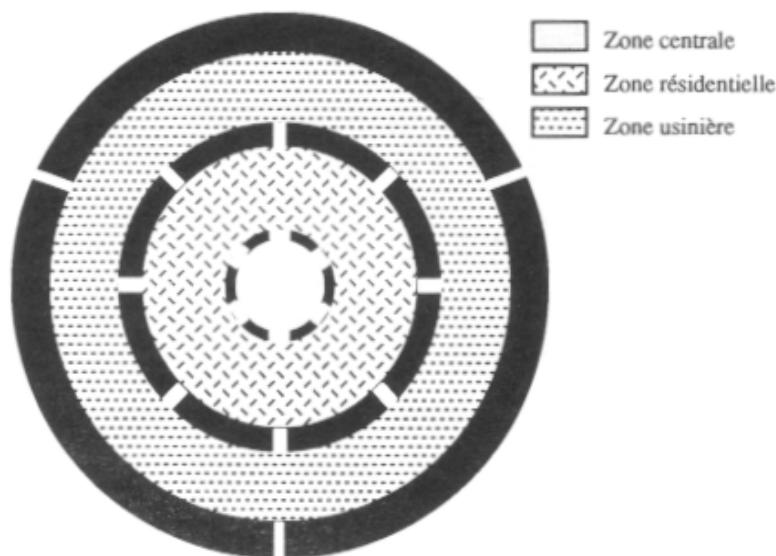
Le dialogue entre ingénieurs et urbanistes à propos de la mobilité n'est donc pas d'emblée conflictuel, puisque la dimension territoriale du réseau est éclipsée au profit de son aspect fonctionnel et technique -lequel apparaît d'ailleurs potentiellement source d'esthétisme de par la grandeur de sa fonction même ; cependant, si la fabrication du réseau viaire ne dispense pas d'une recherche esthétique, elle n'inclut pas de préoccupations urbanistiques (R. BORRUEY, 1997).

La conjonction des efforts et des objectifs est donc possible autour d'une forme de division du travail. Si elle apparaît particulièrement opérationnelle et productive dans la politique d'aménagement de l'après-guerre, c'est qu'elle s'est instaurée auparavant, dans le mouvement même de définition de l'urbanisme comme discipline.

L'expansion des divers réseaux urbains depuis le XIX^{ème} siècle ne laisse pas indifférents les urbanistes (G. DUPUY, 1991). Les perspectives d'une communication accélérée inspirent les utopies, qui les intègrent dans leur projet holiste de réorganisation des territoires urbains, proposant de nouveaux modes de résolution de l'équation efficacité-bien être. Si un réel « urbanisme des réseaux » peine à émerger, c'est que le principe d'organisation qui s'impose est le zonage (ibid.) : fondateur et incontournable chez Le Corbusier, c'est plus largement le développement d'une intervention publique volontariste sur la ville en croissance (puis sur l'ensemble du territoire avec l'affirmation du projet planificateur) qui l'adopte comme instrument d'une possible maîtrise globale : du foncier, des densités et du fonctionnement. Les zones tendent à remplir une fonction précise, ce qui en facilite l'organisation interne -homogène- tout en imposant qu'elles soient reliées entre elles : les réseaux sont indispensables mais réduits à une « fonction subalterne de technique circulaire » (ibid.).

Cette « rationalisation » par le plan permet donc d'ordonner à la fois les territoires et les réseaux : délimités en zones, les périmètres de l'occupation des sols appellent des dessertes plus simples et moins coûteuses qu'une urbanisation désordonnée. Le zonage permet la programmation prévisionnelle des extensions urbaines et des infrastructures. Le réseau peut servir à une déconcentration contrôlée de l'urbanisation, en « créant » de la surface habitable, mais l'enjeu, toujours actuel, est la maîtrise de leur développement conjoint (réseaux et urbanisation) et le maintien de périmètres finis. La nécessaire programmation prévisionnelle des réseaux et notamment des voiries donne un rôle à l'urbaniste : organiser l'urbanisation selon des périmètres qui évitent la dissémination et de coûteux raccordements des développements anarchiques (ibid.).

**Figure 1 -
Le territoire de la ville vu par l'urbanisme : représentation schématique**



Extrait de G. DUPUY, 1991

Cette organisation schématique, aréolaire et zonée, structurée autour de la centralité, oriente la formalisation du projet de territoire communal dans les communes périurbaines. C'est la forme -là encore schématique- que tend à prendre, en fonction des possibilités de développement résidentiel et économique, leur désir de centralité.

S'affirmant au milieu d'autres courants, l'urbanisme progressiste illustre l'application maximale de ses principes de zonage et de flux canalisés. Son corpus théorique va inspirer de nombreuses réalisations et donner une orientation marquante à l'organisation des relations de la ville à la circulation. Sans revenir sur des analyses très largement développées, il faut mentionner que la fluidité des circulations est au centre des préoccupations de l'urbanisme moderne, telles qu'on peut les trouver théorisées chez Le Corbusier, et que l'efficacité des réseaux et celle de la forme urbaine sont les deux faces d'une même problématique cependant décomposée pour un meilleur traitement. Pour ce dernier, « le problème des transports en commun, de la densité et de la forme urbaine constitue une seule et même équation. » (S. WACHTER, 2003). La maîtrise rationnelle de la forme urbaine limite le développement des réseaux et les désastreuses « circulations horizontales infinies¹⁴ », tandis que l'organisation rationnelle des réseaux viaires sert l'efficacité économique de la ville en permettant la vitesse, clef du succès.

Si, comme « mal nécessaire », le « circuler » est relégué dans des espaces à part, investis de valeurs propres en opposition radicale à celles du récréatif (P. BELLI-RIZ, 1997), cette quatrième fonction est essentielle aux trois autres (habiter, travailler, se recréer). La conception

¹⁴ LE CORBUSIER, *Les trois établissements humains*, éd. de Minuit, 1997. Cité par S. WACHTER, 2003.

des « boyaux » est donc primordiale. L'organisation des circulations et l'émancipation de la voie par rapport au bâti obéissent à l'impératif d'un meilleur rendement de la production urbaine (moins d'emprise au sol des bâtiments bien sûr, mais aussi moins de voirie pour plus d'espace vert), qui donne lieu à des calculs démonstratifs aussi savants que contestables (ibid.).

La ville recomposée, d'une part permet la vitesse et sa valorisation économique par de « simples boyaux étanches ne connaissant que l'échelle des grands territoires » (R. BORRUEY, 1997) (un vaste mouvement), et d'autre part contraint les échanges locaux, rationalisés par les formes urbaines censées libérer des contraintes artificielles que les sociétés ont formées, « verticalisés » au sein de cités radieuses à même d'être le contenant des interactions quotidiennes. Sont dissociées l'efficacité du mouvement et l'urbanité des échanges quotidiens et locaux.

Réseaux et formes urbaines se font instruments (et donc objets sans liaison organique au territoire) au service de l'homme¹⁵.

1-1, 1 c) Réinscription partielle du réseau dans la ville

Sans ignorer le phénomène massif du développement des réseaux urbains, les urbanistes l'ont envisagé sous un angle plus technique que territorial, tendant à ignorer les modifications qu'il apportait progressivement aux formes urbaines. Tout en les estimant nécessaires au fonctionnement urbain moderne, ils adoptent la conception technique et circulaire de leurs gestionnaires, délimitant un espace d'intervention à côté des ingénieurs et ne saisissant qu'une partie de leur signification sociale (l'amélioration des conditions de vie citadine), et peu de leurs implications spatiales (G. DUPUY, 1991). Le réseau est en quelque sorte neutralisé, qu'il s'agisse de moderniser la ville ou de préserver sa forme « immanente ». Il ne perturbe pas cet « homme d'ordre » qu'est l'urbaniste de l'après-guerre (A. HAYOT, 1993) dans sa recherche de maîtrise technique, formelle et sociale de l'urbain.

Mais avec la condamnation sociale de l'urbanisme fonctionnaliste, le partage des rôles et la dissociation raisonnée des enjeux de la ville et de la mobilité sont remis en question. L'« égout à voitures » est stigmatisé car l'approche technique du réseau banalise l'espace urbain qu'il dessert : la rupture recherchée avec l'urbanisme fonctionnaliste implique que la ville « urbanise » le réseau, car les caractéristiques des vides conditionnent celles des pleins. L'urbaniste récuse alors la vision de l'ingénieur qui réfléchit sur la voirie urbaine comme il est amené à réfléchir sur l'organisation du réseau de circulation à l'échelle nationale. Sur celui-ci la ville est un point

¹⁵ Au contraire du modèle culturaliste, si l'on reprend la classification de F. Choay (1965), dans lequel l'espace de l'échange est avant tout un espace « ancré » dans l'histoire et dans le sol, avec des structures immanentes qui évoluent dans la continuité et dans lesquelles la mobilité s'inscrit sans les déformer, se pliant à leur composition.

disposé sur un système plus vaste de mouvement, une étape qui doit s'intégrer au mieux à cette chaîne qui aboutit à fabriquer de la mobilité plus que la chaîne ne s'intègre à elle. Pour l'urbaniste, la ville est un ensemble en soi, qu'on ne saurait détacher totalement de ce qui lui est extérieur, mais qu'on peut enclore et considérer à part, qui fait en conséquence l'objet de conceptions et d'actions spécifiques. La voie urbaine n'est pas la voie interurbaine et des rôles particuliers lui sont attribués dans la composition formelle comme dans l'expression de valeurs (D. MANGIN, P. PANERAI, 1999).

Cependant, les deux professions restent structurées autour d'une conception anti-étalement. Couplée à un attachement à la centralité traditionnelle, la peur de la tendance centrifuge conduit à organiser la périphérie à partir du centre sur un mode hiérarchique, et non en acceptant l'ubiquité et la délocalisation induites par le réseau. Pour l'urbaniste, la maîtrise du périmètre urbanisé et la maîtrise du degré de compacité (ni trop ni trop peu) restent essentielles à sa pratique ; il organise alors l'entassement, en distribuant les équipements et les moyens de s'y rendre. Il organise sa desserte en prenant soin -pour se conformer aux préconisations de C.D Buchanan¹⁶- d'établir des liens réfléchis entre les caractéristiques viaires et les bâtiments desservis, et en ordonnant l'ensemble bâti - mouvements qui le parcourent à plusieurs échelles emboîtées. L'ensemble est cohérent mais n'est pas extensible à l'infini. La mobilité participe de la cohérence finie du tissu urbain.

C'est particulièrement visible dans cette production urbanistique emblématique que sont les villes nouvelles franciliennes. La conception témoigne de la synthèse des apports conjoints de l'urbaniste et de l'ingénieur, dans leur convergence et leur divergence (les luttes d'influence s'affirmant de plus en plus dans les phases de réalisation, et à mesure que les difficultés viennent contrarier l'ordonnancement du modèle suivi comme celui de leur « union »). Le réseau est au service de la circulation mais celle-ci, selon ses modalités, est au service de la ville. Le circuler y est donc une fonction urbaine et une fonction d'urbanité : la trame des transports unifie l'ensemble urbain, de l'échelle de la ville dans chacune de ses composantes bâties à celle de la région. Les infrastructures qui offrent des conditions de mobilité améliorées permettent un desserrement bénéfique, tout en ayant le rôle de « tenir » le tissu, notamment autour des centralités. C'est une compacité organisée et intégrant les données nouvelles de l'accessibilité qui est mise en œuvre pour ouvrir une voie moderne à l'urbanité en préservant l'essence urbaine. Cette essence, c'est notamment la centralité dense et « latine ». Principe majeur du parti

¹⁶ Diffusées dans le rapport réalisé à la demande du Ministère britannique des Transports *Traffic in Towns, a Study of the Long Term Problems of Traffic in Urban Areas*, Londres, 1963.

d'aménagement¹⁷, elle influence la conception du réseau de transport, collectif mais aussi individuel car pour être concurrentielle, la centralité moderne doit offrir à la circulation automobile des conditions meilleures -mais mieux encadrées- que les centralités traditionnelles.

Au lieu de courir après la demande en déplacements, le schéma de transports est planifié avec l'ensemble urbain, de façon hiérarchisée pour desservir des pôles eux-mêmes hiérarchisés¹⁸. Afin d'éviter une dispersion anarchique et de limiter les besoins en déplacements, équipements et infrastructures sont soigneusement répartis dans l'espace en fonction de parcours inscrits dans cet emboîtement d'échelles spatiales et temporelles censés composer la vie quotidienne.

Cette composition urbaine est moins zonale que pyramidale mais elle ne subordonne que partiellement la conception des infrastructures aux nécessités de l'urbanité, et sera moins vecteur de recomposition des extensions urbaines périphériques que recomposée par elles.

1-1, 2 Comprendre les besoins pour les maîtriser

La « vue étroite du phénomène "réseaux" », qui se manifeste dans les premiers temps de son développement (G. DUPUY, 1991), dépasse ainsi l'apogée du règne de l'urbanisme fonctionnaliste. Il ne s'agit pas de minimiser les changements d'approche (ni surtout la prise de conscience de leur nécessité) mais de prendre la mesure des inerties. Le renouvellement de l'expertise en matière de transports affine en effet les méthodes, mais l'ampleur des bouleversements est difficile à embrasser (pour la recherche) et à accepter pour fonder de nouveaux savoir-faire (pour l'urbaniste). Surtout quand son travail s'effectue dans les conditions nouvelles faites par la décentralisation. En conséquence, c'est, entre urbanisme et technique, la teneur de la culture de mobilité transmise aux institutions locales qui est en jeu en même temps que les capacités effectives de l'urbanisme à traiter ces questions.

L'objectif de « rendement » qui caractérise la production de l'urbain et de la voirie dans l'urbanisme fonctionnaliste a été amendé. Les réseaux ont un rôle plus ample à jouer : ils doivent structurer le développement urbain qu'ils permettent, en intégrant des considérations sociales.

¹⁷ Principe décliné là encore selon l'emboîtement des échelles : la centralité structure ce qui doit être une vraie ville pour ses résidents. Elle joue aussi le rôle de pôle à l'échelle du secteur de la grande couronne ; et se combine à d'autres polarités pour structurer la région, constituant un plan d'accessibilité à différentes échelles.

¹⁸ Par exemple, l'équipement commercial est constitué d'une armature composée de différents degrés : commerces de proximité pour achats quotidiens au cœur des unités de voisinage et accessibles à pieds ; centres de quartiers appelant une fréquentation moins régulière mais sur une aire de chalandise plus large ; centre principal à l'accessibilité très travaillée...

Mais les outils manquent à l'aménagement pour intégrer dans toutes leurs dimensions les problématiques de la mobilité. L'enrichissement de la modélisation peine à déboucher sur un corpus théorique affirmé (V. KAUFMANN, 2000).

Cependant, si les informations recueillies ne bouleversent pas la planification des infrastructures, elles renouvellent l'analyse de la mobilité urbaine et de sa signification, conduisant à un véritable « changement de paradigme » (M. WIEL, 1999a).

1-1, 2 a)

La mobilité au carrefour des disciplines

Les limites de l'application des modèles gravitaires apparaissent dans les années soixante-dix, notamment dans leur incapacité à rendre compte des interactions entre transports urbains et comportements : donc, techniquement parlant, à prévoir les trafics et planifier les projets, mais aussi à fonder une organisation des territoires peuplés acceptable économiquement et socialement. Leur renouvellement est une urgence aussi bien politique que méthodologique : il faut ouvrir les « images du futur » hors de la reconduction des tendances constatées.

Les sciences humaines en pleine transformation offrent une mesure de la diversité et des inégalités des situations. La prise en compte de paramètres socio-économiques dans l'étude des flux, l'intégration de la dimension humaine et sociale deviennent nécessaires pour répondre d'une part au risque de hiatus croissant entre inégalités sociales et ambitions économiques de la France, et d'autre part à la nécessité de rationaliser les investissements (J-M. OFFNER, 1991). Les approches qui se développent visent à mettre en évidence le jeu complexe des déterminants de la mobilité, entre contraintes (spatiales, temporelles et sociales) et opportunités (O. ANDAN et al., 1994).

- La mobilité, question sociale et politique

Au phénomène des déplacements quotidiens, désormais envisagé sous l'angle de la complexité, on donne le nom de « mobilité ». Avec ce terme, l'action de se déplacer au quotidien est mise en relation avec les motivations de l'individu, ses activités de toutes sortes, ses arbitrages. La conception de l'accessibilité s'enrichit, le rapport des réseaux au territoire est étudié sous des aspects plus divers que le calcul de rentabilité (A. BIEBER, 1999). Au « comment » c'est le « pourquoi » de la mobilité qui s'ajoute, interrogeant la puissance publique sur sa mission en la matière.

Au centre du dispositif, les aspirations et les motivations de l'individu mobile sont « précisées » : sont mises en valeur les combinaisons variables de ses programmes d'activités, ses capacités d'adaptation, les contraintes parfois ignorées qui s'imposent à lui, ses attentes en tant que

consommateur qui portent l'attention sur les attributs fins du déplacement (J-P. ORFEUIL, 1994).

L'acculturation du transport urbain aux problématiques du marketing pousse à cette intégration des attentes, et aux expérimentations de projets « semi-collectifs », qui cherchent à dépasser le clivage entre transport public et transport individuel public¹⁹.

Les enquêtes ménages, réalisées à partir du milieu des années soixante-dix dans plusieurs dizaines d'agglomérations françaises -et à intervalles réguliers pour certaines- constituent un outil essentiel d'observation de la mobilité urbaine et alimentent l'analyse de la demande de transport. En cherchant à repérer les « zones de faible mobilité » (spatiales : un quartier, ou sociales : une catégorie) afin de pallier les difficultés d'intégration de ces segments au mouvement généralisé qui semble indissociable des Trente Glorieuses, les premières d'entre elles s'inscrivent nettement dans le contexte d'une mobilité appréhendée comme positive (J-P. ORFEUIL, 1994). Le traitement de la mobilité urbaine, même distinguée de la mobilité interurbaine, répond alors aux mêmes exigences de modernisation économique et sociale. Elles ont largement contribué cependant à « faire entrer les questions de transport dans l'environnement social et économique » : nous sommes ici dans le contexte particulier qui fut celui d'un « militantisme » des équipes locales de recherche, de l'instauration de rapports entre chercheurs et ingénieurs des Ponts, « le milieu de la recherche scientifique servant d'outil d'acculturation du milieu des ingénieurs aux sciences sociales. » (J-M. OFFNER, 1994).

- Quelle expertise locale pour cette question politique ?

Toujours d'après Jean-Marc Offner (1994), ce rôle, rempli par le chercheur, de remontée des informations locales et de problématisation économique et sociale des questions de transport est en partie obsolète. Depuis la décentralisation, l'expertise locale travaille dans des conditions différentes. Les enquêtes ménages restent des supports de connaissance, servant à l'élaboration des P.D.U ou à l'évaluation d'un T.C.S.P ; les agences d'urbanisme, souvent en collaboration avec les C.E.T.E, cherchent à renseigner les agglomérations sur les caractéristiques des déplacements qui les parcourent et insèrent ces données dans leur diagnostic d'aménagement²⁰.

¹⁹ Cette voie d'innovation, en sommeil dans les années quatre-vingts, a retrouvé une certaine vigueur dans les années quatre-vingt-dix (B. DUHEM, séminaire « Villes et transports », 1991-1994). Moins médiatisées que les expérimentations urbaines, les actions de transport à la demande par taxis se développent dans le périurbain, notamment autour de Rennes.

²⁰ En complétant parfois leur exploitation par des enquêtes plus qualitatives, faisant appel à des notions de psychologie pour comprendre les pratiques modales. Cf. Rapport P.D.U de l'agglomération bordelaise (1998), ou le travail sur Rennes de V. KAUFMANN et C. JEMELIN (2002) sur lequel nous reviendrons.

Mais les limites, spatiales et temporelles, de la récolte des données sont des obstacles pour rendre compte des enjeux réels des pratiques de déplacements²¹. L'expertise locale, caractérisée pendant les années soixante-dix par la vigueur de son engagement intellectuel²², perd de son poids et l'unité de ses prises de position se dilue en même temps que se restructurent les conditions de l'action publique locale.

L'intervention de ces organismes extérieurs reste pourtant décisive dans le décroisement des techniciens municipaux chargés des transports collectifs, de la voirie ou de l'urbanisme. Mais dans le « contexte spatial-urbain des années de crise » qui succède aux années de planification et de croissance, les élus locaux apparaissent mal outillés pour suivre les « ajustements capillaires du corps social » (D. LORRAIN, 1985). Certes, la capacité d'action et d'expertise locale s'est transformée (augmentation du nombre d'agents, rajeunissement des cadres techniques, évolution des services d'études avec création de services d'études urbaines, investissement plus important dans les structures paramunicipales tels que les Sociétés d'économie Mixte, les syndicats de transport ...). En cela, il y a bien développement d'une « culture technique locale et mutation du système d'intervention urbanistique [qui] ne se réduit pas à la soustraction des services de l'Etat, mais implique aussi une mutation importante des niveaux intermédiaires par adjonction de nouvelles institutions (le conseil régional et sa capacité de planification/contractualisation), par le développement des agences pluricommunales. Entre la norme publique et les diversités locales renforcées s'ouvre et s'accroît un espace de la négociation et de la régulation conjointe entre l'Etat-les élus locaux et les professionnels/techniciens. » (G. VERPRAET, 1992). Les méthodes de travail se sont transformées. « Il serait bien audacieux d'affirmer qu'il en était fini du modèle de l'élus notable, de l'élus gouverneur, des pratiques de clientélisme et de l'exercice solitaire du pouvoir. (...) Néanmoins, on peut observer que la gestion municipale est devenue le lieu d'un débat entre élus et techniciens entre objectifs politiques et modalités de leur mise en œuvre. » (D. LORRAIN, 1985). La « régulation municipale quotidienne faite de face à face et d'interconnaissance » est relayée par un construit intermédiaire, dans lesquels l'urbaniste est « mis en situation », et voit son rôle et sa pratique refondés : sa position de médiateur entre la demande sociale et la commande politique lui donne vocation à maintenir dans le programme les

²¹ Notamment, leur périmètre trop restreint discrédite leur capacité à évaluer l'impact d'une politique de déplacements, sans pour autant que leurs résultats satisfassent les élus locaux qui considèrent que les déplacements de très courte distance sont mal estimés (Entretien Monsieur Christophe Hazo, responsable des Etudes déplacements, Rennes Métropole).

²² Développant des relations étroites avec les élus et les usagers et une fonction de médiateur, ces experts locaux en transport urbain (présents notamment dans les agences d'urbanisme et C.E.T.E), moins dépendants du politique que les services techniques des villes et aux références disciplinaires différentes des expertises traditionnelles centrales, assuraient la promotion du discours conceptuel de la plurimodalité, de la cohérence urbanisme-transport et de l'action intercommunale (J-M. OFFNER, 1991).

fondements sociaux du projet (G. VERPRAET, 1992). Mais cette articulation locale entre objectifs politiques et techniques se défait : l'appropriation de l'enjeu des déplacements par le pouvoir local en construction se fait au prix d'une dépolitisation revendiquée et permise par le développement d'une culture technique des services et des élus. En cela, les espoirs suscités par le projet urbain seront en partie déçus (G. PINSON, 1999). Le rétrécissement du champ de l'action et la réduction de la complexité dont il procède sur le terrain s'expliquent par les nouvelles conditions de l'action publique locale, comme nous le verrons dans le chapitre suivant.

En tant que praticien sur le terrain local ou en tant qu'« urbanologue », l'urbaniste aborde la mobilité de façon ambiguë car il lui est particulièrement difficile de penser la relation à la fois paysagère et fonctionnelle entre le mouvant et le fixe quand la tendance est à leur imbrication réciproque et non plus à leur dissociation dans l'espace et dans les savoir-faire, et ce dans un contexte qui interdit de révolutionner l'existant, qui rejette dans une large mesure l'idée d'agir sur les comportements par le biais des formes urbaines. C'est ce qu'entérine l'échec de « la troisième voie » d'approche de la mobilité urbaine qui s'était dessinée entre ingénieur et urbaniste.

1-1, 2 b) La troisième voie entre ville et automobile

La mobilité a acquis pourtant une importance politique et sociale que n'ignore pas l'urbanisme. Tout d'abord, le rapport entre l'homme et l'espace est accepté comme étant moins étroit et moins stable (J. BRUN, 1993). C'est une rupture importante dans la mesure où le déplacement (un peu massif) de population est un phénomène contrariant pour l'« urbaniste²³ ». Qu'il s'agisse de l'afflux de population vers les villes ou de déplacements internes du centre de gravité de l'organisme urbain, ces migrations déclenchent des débats et des prises de position qu'on peut qualifier de proprement urbanistiques²⁴. L'urbaniste contemporain intègre la valeur sociale de la mobilité, et la dimension évolutive de l'organisme urbain, tout en restant convaincu qu'une bonne articulation aux différentes échelles des territoires et des réseaux permettra une inscription

²³ Les guillemets visent ici à ne pas rentrer dans la distinction entre une activité professionnelle et une réflexion urbanistique émanant souvent de ceux qui en ont la responsabilité politique.

²⁴ Dans le cas parisien notamment, le « déplacement de Paris » (ie. des populations et activités hors du vieux centre médiéval en lien avec la sur-densité et les problèmes de circulation) au milieu du XIX^e siècle conduit édiles et observateurs déstabilisés à formaliser de grands projets qui considèrent l'espace urbain dans sa globalité, en tenant compte des différentiels d'accessibilité, des mécanismes fonciers, de la complémentarité centre-périphérie... (B. MARCHAND, 1993). Il faut souligner ici que les déplacements font d'autant plus l'objet d'une problématisation urbanistique qu'ils concernent les activités et les populations riches. Ainsi la suburbanisation des activités contribuera-t-elle à rendre visible aux yeux des aménageurs la périurbanisation résidentielle (P. SAJOUS, 2003).

raisonnée des pratiques de déplacements. Ainsi, le Schéma d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Parisienne (élaboré en 1965 mais approuvé en 1976) introduit-il une rupture avec les esquisses précédentes de planification régionale en ce que la croissance démographique de l'agglomération est acceptée, avec son corollaire : les migrations alternantes, et la nécessité de les faciliter. Contrairement au plan Prost de 1934 qui « représente un programme de Ponts-et-Chaussées, de travaux essentiels²⁵ », il fait œuvre plus complète d'urbanisme en envisageant le rôle des transports dans la vie quotidienne.

Si on ne peut pas synthétiser les réflexions très riches qui président à la conception, retenons ce qui dans l'histoire d'une ville nouvelle²⁶ témoigne des nouvelles approches de la mobilité : celle-ci y est bien envisagée comme un phénomène aussi bien potentiel qu'effectif, partie intégrante de la définition des individus, et qu'il faut prendre en compte dans les prémices du projet sans savoir exactement quelle sera sa nature : l'idée d'une adaptabilité des moyens déployés aux futures caractéristiques de la demande en déplacements est fondamentale. La mobilité a une fonction sociale qui conduit à prendre en compte les non-motorisés et se confond avec la fonction urbanistique évoquée plus haut, en ce que la disposition des équipements et leur desserte prend en compte l'accès de chacun, motorisé ou non, aux aménités urbaines.

Combinée à une relative densité et à une accessibilité en transports en commun, cette disposition spatiale doit « naturellement » détourner les usagers du véhicule particulier sans mesures coercitives.

La réussite est sur ce dernier point mitigée : il apparaît que l'équation fortes densités = faible usage de l'automobile ne se décrète pas facilement. Les centralités périphériques ont un mode de fonctionnement et une attractivité différents de ceux que présentent les villes-centres. En termes résidentiels, elles attirent -plutôt par défaut- des ménages peu motorisés, ce qui leur confère un profil socio-économique très distinct de leur périphérie (qui manifeste par ailleurs des velléités de sécession intercommunale). Surtout elles doivent composer avec l'émergence d'autres centralités « spontanées » et commerciales qui désorganisent la hiérarchie. La géographie des déplacements, en s'écartant des fréquentations prévues, compromet l'usage des transports collectifs, et le report modal « naturel » ne se produit pas malgré les investissements.

Bien que la conception des villes nouvelles ne soit pas le fait de l'expertise locale étudiée par Jean-Marc Offner (1991) et soit antérieure à son émergence, elle a procédé par certains aspects de l'unité conceptuelle évoquée par ce dernier et rencontré les mêmes obstacles. Ces obstacles

²⁵ C'est ainsi que la revue *Urbanisme* (dont H. Prost fut par ailleurs président du comité de rédaction) commente le plan en 1936.

²⁶ Ici plus particulièrement dans le cas d'Evry (Essonne), les partis d'aménagement des différentes réalisations affichant des variations.

ont conduit à l'effacement de cette « doctrine globale, plurimodale et intercommunale » sous la pression de plusieurs séries d'événements : « Premièrement, l'efficacité des articulations ponctuelles entre transports et urbanisme, à l'occasion de programmes précis faisant appel à des opérateurs spécifiques, semble l'emporter sur la planification globale. Globalité par exemple dans la conception d'une gare routière (...) plus que par l'élaboration d'un schéma directeur de pistes cyclables desservant des établissements scolaires (contesté au coup par coup, sans programmation financière et finalement fort peu respecté). Deuxièmement, les transferts modaux massifs attendus de l'accroissement de l'offre de transport collectif ne se sont pas produits. (...). Les différents moyens de transport ne semblent finalement ni concurrents, ni complémentaires, appartenant à des univers autonomes. Chaque mode paraît donc pouvoir faire l'objet d'une prise en compte spécifique. Troisièmement, l'agglomération ne figure pas parmi les échelons privilégiés par la décentralisation (...). » (J-M. OFFNER, 1991).

La reconnaissance des limites des modalités de la planification en matière de transport a été consensuelle car elle se situe à la convergence de plusieurs domaines de préoccupations : économique, technique et social (J-M. OFFNER, 1994). Mais leur dépassement est difficile, en partie d'ailleurs parce que la recherche dépend de ce contexte plus large. La socio-économie des transports devient dans les années quatre-vingts le parent pauvre d'une recherche essentiellement centrée sur les technologies (Ibid.). A cet égard, les années soixante-dix apparaissent comme une « occasion manquée » (C. LEFEVRE, J-M. OFFNER, 1990). C'est donc une culture technique de la fourniture d'infrastructures pour partie inchangée, plus qu'une culture urbanistique, qui est ainsi largement transmise aux institutions locales après la décentralisation (M. WIEL, 1999a).

Quant à la production urbaine, elle se situe aujourd'hui dans une perspective de modification, de reconstruction plus que de construction. Faire de l'urbanisme, c'est -du moins en théorie- reconnaître ce qui est là et chercher à établir une relation temporelle et spatiale, ce dont témoigne l'importance croissante de la géographie du territoire et de l'histoire -et de ce qui se situe à la conjonction des deux : le parcellaire- dans les discours qui accompagnent les projets. Ces remèdes « anti-ruptures » constituent des opportunités d'accroche plus sûres que les reconfigurations globales d'une planification liée à un contexte daté. Dans le contexte de ralentissement des flux de la croissance économique et démographique, la production encadrée d'un espace social nouveau n'est plus de mise.

L'équilibre planifié entre ville et mobilité, qui se fonde sur la hiérarchisation des échelles, est difficile à atteindre. Dans les années quatre-vingts, les planificateurs semblent « baisser les bras » face à un phénomène qu'ils ne peuvent encadrer. Ils se replient sur l'échelle du quartier et s'appuient sur son histoire, davantage que sur son devenir planifié comme élément d'un système global.

La figure de la ville dense, compacte et continue s'apparentait à un lieu dans la mesure où tous les points qui la constituaient avaient des propriétés semblables, liées à une position dans un espace fini et relatives à d'autres lieux. La tâche de l'urbaniste, matérialiser ce statut relatif, est désormais compromise par le réseau qui modifie les propriétés de l'espace, « délocalise » le lieu en transportant ailleurs les raisons qui le motivent et impose une autre forme de lecture de ce lieu. Les notions de parcours, de séquences, sont devenues essentielles dans la composition urbaine. Le flou dans le statut de ces lieux périphériques trop rapidement émergés n'est pas immédiatement compatible avec le schéma urbain que l'urbaniste entend mettre en œuvre. Il lui faut alors « qualifier » les lieux, leur donner des propriétés stables et intrinsèques moins dépendantes de leur place dans une structure instable. Faute de cela, la ville telle qu'elle se développe en périphérie est perçue comme une succession chaotique de « non-lieux », alors même qu'y émergent des « points d'ancrage », des nœuds qui structurent cet espace, comme les centres commerciaux ou les multiplexes. Mais jugés à l'étalon de la ville historique, ils deviennent des perversions de ce qui devrait être.

Au contraire dans la ville héritée, voire déshéritée dans certains de ses territoires, le lieu émerge dans toute sa légitimité et sa « résistance » offre un support indispensable pour refonder les repères théoriques et méthodologiques de la pratique urbanistique -incarnés notamment par le projet urbain, qui implique de travailler à partir d'un lieu sur lequel peut s'exercer une maîtrise (C. DEVILLERS, 1998). Le développement social se fait à l'échelle des quartiers (leur équilibre doit être « interne » et il ne suffit pas de les relier à la ville-centre pour les intégrer). L'avantage est que le lieu peut être central ou périphérique : son affirmation procède d'une échelle beaucoup plus fine²⁷. Il diffère de son voisinage, s'individualise dans son environnement immédiat et doit

²⁷ Ainsi S. Bonadonna (1997), architecte-urbaniste, considère que « La notion de structure ne peut rendre compte de l'ensemble urbain, car (...) elle ne peut convenir à la description d'une évolution. La ville ne change pas de visage par saccades comme si les éléments qui la composent étaient tenus par des liens rigides (...). L'idée de structure ne se conçoit que régissant des éléments simples par des relations simples, ce qui ne correspond pas à la nature des relations qui s'esquissent dans le développement urbain. » Pour comprendre la ville, l'auteur choisit donc de décomposer le tissu urbain « en ses plus petites unités complètes possibles » : la parcelle et le vide public qui la dessert, pour ensuite en étudier l'assemblage en forme urbaine. Chaque élément de l'ensemble urbain a « des caractères qui n'appartiennent qu'à lui seul, qui lui donnent une cohérence et une permanence au milieu des événements aléatoires qui lui adviennent. »

offrir ainsi à ses habitants des possibilités d'identification. Il devient donc central de fait et cette valorisation culturelle est le dernier rempart contre la désarticulation dont la notion de centralité est victime. Le désir de centralité exprimé par les gestionnaires de communes périurbaines menacées d'être phagocytées en appelle pareillement à cette valeur du lieu.

Cette approche permet de prendre en compte partiellement le « vécu » des habitants (donnée devenue incontournable dans la pratique urbanistique et qui guide là encore les opérations de revalorisation des villages périurbains), la perception qu'a le citoyen de son environnement, que certaines études sociologiques décrivent comme écartelée entre des échelles soit beaucoup plus petites que l'agglomération (la région urbaine, le pays voire le vaste monde) soit beaucoup plus grandes (la rue, le quartier). La première dimension étant « hors champ d'action », l'urbaniste travaille sur la seconde, tentant de redistribuer avec cette perspective « culturelle » et « personnalisante » du lieu les valorisations spatiales bouleversées par la mobilité (par exemple en valorisant le patrimoine industriel pour conférer une valeur identitaire à ces lieux situés dans une zone de transition, hors d'une position relative dans le schéma global centre/périphérie qui est dévalorisée ; ou pour faire des communes périurbaines davantage que des annexes périphériques de l'agglomération).

C'est la possibilité d'agir sur des mouvements de fond par le biais d'une action localisée plus facilement accessible qui apparaît ici. Dans la réalité, cette action s'avère *a minima* car lieux et « non-lieux » de la ville participent d'une unité fonctionnelle. Plus difficile à percevoir, elle se manifeste à l'échelle des aires urbaines engagées dans leur ensemble dans la « transition urbaine » (M. WIEL, 1999a), qui lie centre et périphérie dans leur devenir mais pose le problème des espaces intermédiaires, interstitiels, victimes d'un « décrochage ». La pratique urbanistique se nourrit encore d'une lecture globale, et cherche à composer les lieux, mais n'a plus les moyens d'agir à cette échelle.

1-1, 3 Déplacements des individus et déplacements des territoires

Une rupture essentielle dans l'analyse de la mobilité est le constat, qui finit par s'imposer dans les années quatre-vingts via les résultats convergents des enquêtes plus nombreuses, d'une stagnation du nombre de déplacements quotidiens par personne, tandis que leur portée est en augmentation. Le premier indicateur rend compte de l'« interaction sociale et de la fréquence de l'échange avec autrui » ; le second de l'interaction spatiale entre des lieux éventuellement éloignés (J-P. ORFEUIL, 1999). Dès lors, la croissance des kilomètres parcourus ne renvoie pas

à une appropriation plus large des opportunités urbaines par les individus mobiles mais à une réorganisation des modalités de cette appropriation.

1-1, 3 a)

L'unité fonctionnelle élargie

L'évolution au profit de l'automobile permet une augmentation considérable de la vitesse moyenne des déplacements. Il s'avère que le gain de temps, qui fonde l'évaluation de l'utilité de la réalisation d'une infrastructure, est converti en espace par les ménages qui affichent leur préférence pour un logement plus vaste et pour un environnement moins dense (F. BEAUCIRE, 1998).

Plus longs, les déplacements s'inscrivent donc également dans une géographie en évolution : les échanges internes à la ville-centre ainsi qu'entre elle et sa proche banlieue croissent très peu, contrastant avec le fort développement des déplacements qui relient la frange de la zone agglomérée au périurbain, ainsi que la ville-centre au périurbain. Les déplacements tangentiels se développent également (J-P. ORFEUIL, 1999).

L'attractivité relative des territoires s'est donc modifiée ; le poids croissant des déplacements dont l'origine et/ou la destination concernent des territoires moins denses contribue aussi à l'accroissement des vitesses. L'automobile ne déplace pas que les hommes, elle déplace les territoires.

Mobilité et urbanisme se coproduisent, les conditions nouvelles faites à la mobilité ont remodelé les formes de développement urbain, induisant en retour de nouvelles demandes de déplacement qui ne sont plus réductibles à la révélation de besoins latents (M. WIEL, 1999a). En cela, les modèles améliorés de prévision des trafics restent trop statiques par rapport à une structure spatiale en évolution relativement rapide. Les renversements méthodologiques intégrant le lien dynamique entre systèmes viaires et forme d'urbanisation restent à faire, de même que l'on sait peu évaluer si les résidents du périurbain, forts de leur vitesse plus grande de déplacements, peuvent accéder dans un temps donné à davantage d'opportunités urbaines que les résidents « centraux ».

Nous ne rentrerons pas dans le détail des enseignements des différentes enquêtes locales ou nationales portant sur la mobilité. Ce sont leurs conclusions générales et ce qu'elles impliquent pour la ville qui nous intéressent. Au prix d'une réduction sans doute (trop) considérable des nuances des analyses, il nous semble que leur incidence sur les problématiques d'aménagement a évolué : la préoccupation majeure des années quatre-vingt-dix qui était la relégation des villes-centres hors de la géographie des déplacements, au profit de trajets prenant la « tangente » et

d'une périphérie en voie de sécession, s'est déplacée. C'est toute la focale d'observation de la ville qui s'est modifiée. La zone agglomérée, davantage considérée comme un tout depuis qu'elle s'oppose à la dentelle périurbaine, attire : beaucoup sur ses marges mais aussi en son centre, qui conserve un rôle dans les représentations et dans les pratiques, compte tenu du rôle de la migration alternante dans la structuration des territoires fréquentés²⁸ et de la concentration persistante des emplois dans les pôles urbains*, et même dans les villes-centres²⁹. Le pôle urbain, revivifié, retrouve une ambition à organiser éventuellement les territoires alentours en élargissant son périmètre intercommunal.

L'homo suburbanus (T. LE JEANNIC, 1997) peut donc rejeter la ville dense comme lieu de résidence, il apprécie de n'en être pas trop éloigné et associe, dans ses pratiques territoriales structurées par un rapport encore fort à la partie centrale de l'agglomération et par le voisinage du domicile, des lieux empreints alternativement de valeurs rurales et urbaines. Le mouvement de périurbanisation est moins interprété comme un rejet de l'urbain en faveur du rural que comme un désir de conciliation, réalisable sous certaines contraintes, comme le « développement de systèmes de pratiques variées par lesquelles les individus expriment, sous différentes formes, le désir de *vivre à la fois la ville et la campagne* » (M. PERRIER-CORNET, 2001).

L'urbanité n'est donc pas en voie d'abandon, mais un nouveau système d'échanges quotidiens entre différents secteurs de l'aire urbaine s'est mis en place, autour de la mise en tension entre deux types d'espaces dont on attend qu'ils affirment leurs caractères d'archétypes ; ces deux espaces renvoient à deux « imaginaires de la résidentialité » (M. WIEL, 1999a). Cette « image dichotomique de la ville », qui situe l'alternative entre la centralité et la périurbanité, serait sensible dans les représentations des Français (C. JEMELIN, V. KAUFMANN, J-M. GUIDEZ, 2001). Elle semble intégrée par les élus locaux : à l'échelle intercommunale, où (lorsque l'institution inclut des espaces périurbains) les débats politiques internes émergent autour de cette compétition territoriale qui structure la demande locale (M. WIEL, *ibid.*) ; et même à l'échelle des petites communes périurbaines : nombreux sont les maires rencontrés à évoquer ce « grand écart » de la demande qui privilégie un logement dans le bourg ou une maison « en

²⁸ Les activités non contraintes sont réalisées autour du domicile mais aussi autour du lieu de travail. Les flux de périphérie à périphérie n'ont un volume réellement considérable que dans les grandes aires urbaines, dont le pôle excède les 400 000 habitants, et restent limités en volume ailleurs. La motorisation a eu un impact négatif sur la fréquentation du centre, mais le phénomène n'est pas général. Ses propres résidents le fréquentent moins, mais, dans les aires urbaines moyennes, les résidents de la périphérie fréquentent moins le milieu de proximité du domicile au profit du centre, de la périphérie ou du milieu extérieur à l'aire urbaine (M. BOULAHBAL, 1997).

²⁹ « Les villes-centre capitalisent ainsi, en 1990, 56% de l'emploi des aires urbaines, les banlieues 36% et les couronnes périurbaines seulement 9% » (T. LE JEANNIC, 1997).

campagne », en rejetant la forme intermédiaire de l'individuel groupé édifié en contiguïté avec le bâti existant.

1-1, 3 b)

L'unité locale mise à mal

L'analyse des territoires de la mobilité quotidienne introduit l'idée que la maison individuelle n'est pas simplement un segment de l'offre de logement³⁰ (M. WIEL, 1999a) : elle est un élément d'un mode d'habiter « multilocal » (U. FUHRER, E. KAISER, 1997), engageant des portions d'espace plus larges que le projet résidentiel, installation qui conforte paradoxalement le mouvement. Ce mode d'habiter ne correspond pas à une série d'endroits dont la seule mesure d'accessibilité à partir de la maison serait le temps et/ou la distance, et les moyens de l'assurer, mais à un système de lieux dans la mesure où les parcours et les cibles de ces territoires sont porteurs de sens (D. PINSON, S. THOMANN, 2002).

Les pratiques actuelles relèvent d'un double mouvement de synchronisation très perfectionnée des activités à l'échelle de chaque individu, et de désynchronisation à l'échelle collective, chaque individu ayant sa propre organisation spatio-temporelle. La fréquentation des lieux n'obéit pas aux paramètres spatiaux mais à ceux plus temporels des occasions, des opportunités, des envies, dans un espace d'accessibilité sinon généralisée du moins très améliorée, qui met de nombreuses zones à la portée des individus motorisés.

Cette ville de l'hyperchoix pose des difficultés à l'urbanisme traditionnel, qui conçoit la diversité comme réunie sur un même espace et la valorise par la proximité. Or, il est difficile d'inscrire dans un unique espace le fait que tout puisse être fait à n'importe quel moment, alors que les nuisances inhérentes à ce mélange sont de moins en moins acceptées spécialement dans le périurbain.

De façon générale, qu'il s'agisse du cycle de vie (qui s'inscrit aussi dans l'espace urbain suivant une certaine spécialisation générationnelle), du cycle hebdomadaire, voire du cycle quotidien, la ville est appréhendée et « consommée » dans sa globalité, ce qui induit une différenciation poussée de chaque lieu. Pour inscrire ces lieux dans une trame aménagée, l'urbaniste n'a plus le recours des modèles antérieurs. Et alors que se multiplient les échelles à penser (du logement en

³⁰ Ce qui différencie les études actuelles de celles commandées à la charnière des années soixante et soixante-dix par l'Etat pour tenter de comprendre l'attrait de la maison individuelle. Exclusivement centrées sur la maison et son environnement et pratiquement pas sur l'espace urbain, « la demande sociale y était réduite à sa seule dimension spatiale conçue comme une praxis indépendante de la totalité des éléments sociaux qui structurent le mode de vie. » (A. HAYOT, 1993).

constante évolution à celle de la métropole en passant par les territoires investis par le biais de l'usage de l'automobile), les logiques à l'œuvre sont encore insuffisamment connues³¹.

1-1, 3 c) Sur le terrain quotidien de l'urbanisme : la « pensée faible » comme recours

L'une des missions de l'urbaniste reste tout de même de matérialiser un ordre, un mode de fonctionnement qui n'appartient à aucun des acteurs socio-économiques en particulier mais duquel chacun participe dans des proportions variables. La réflexion radicale et utopique devient un exercice de style, indispensable, mais de laquelle l'urbaniste qui a rompu avec la figure du « démiurge » autant pour des raisons idéologiques que dictées par les conditions réelles d'exercice de sa profession ne peut s'approprier que quelques bribes. L'urbaniste praticien s'appuie donc moins sur de nouvelles démarches globalisantes que sur quelques notions synthétiques réactualisées. Cette synthèse sélective engendre la réappropriation de notions formelles telles que la densité, la mixité, la proximité, en les détachant du contexte modélisant auquel elles appartenaient. Ce qui rend leur usage à la fois plus souple et plus difficile à légitimer objectivement. L'urbaniste donne alors l'impression d'avoir troqué le dogme contre des formules magiques dont il n'est pas l'inventeur, et dont la définition devient assez délicate³². « Imagerie » (paradigmes se référant à la ville héritée) et « imaginaire » (nouvelles figures d'intelligibilité de la ville contemporaine) cohabitent dans chaque acteur de l'urbanisme (Y. CHALAS, 1998).

Sur le terrain se manifeste alors ce qu'Yves Chalas nomme « urbanisme à pensée faible », ce qui ne correspond pas à un jugement péjoratif mais vise à rendre compte de ces actions dont le référentiel est moins solide et plus pratique³³. L'urbanisme à pensée faible (ou à faible référentiel) utilise les catégories traditionnelles (par exemple le « quartier ») de façon beaucoup moins pré-déterminée : devenus flexibles, ces concepts servent de prétexte (là encore sans nuance péjorative) à la communication entre acteurs sans être fondés sur des critères précis ou

³¹ La reformulation des besoins de connaissance réside dans la nécessité de comprendre le sens de la transaction première dont le déplacement est la conséquence : pourquoi par exemple un ménage choisit-il d'envoyer ses enfants à l'école la plus proche ? Comment partage-t-il ses achats courants entre des offres plus ou moins de proximité ?... (M. WIEL, 1994).

³² Ainsi, la densité est réhabilitée à la condition qu'elle soit en permanence alliée à la mixité (mais à quelle échelle favoriser la mixité ?) pour être densité « animée » et « animante », tout en préservant, en vis-à-vis du « côté-cour », un « côté-jardin ». La notion est ambiguë car elle est à la fois réhabilitée par le modèle de la ville compacte, sans pouvoir être lavée de ses effets pervers et notamment la délocalisation des ménages.

³³ Qui ne doit pas être confondu avec l'assujettissement de l'intervention urbaine à un réalisme pragmatique et économique qui est, en revanche, un référentiel idéologique fort. Cet aspect ne dépend pas uniquement de l'urbaniste.

une réalité repérable. Dans le contexte périurbain, le concept de « village » pourrait jouer un rôle semblable.

Cet urbanisme « pratique » en travaillant sur un lieu ne cherche plus à l'inscrire dans un tout qui lui préexiste et dans lequel sa juste place est d'ores et déjà définie. Les modalités de l'intégration seront déterminées progressivement par les forces en présence et les opportunités. Le rôle qu'un lieu va jouer au sein de territoires dont l'interdépendance est complexe procède d'un champ des possibles plus ouverts : son aire d'attraction mais aussi la densité et la mixité fonctionnelle souhaitables ne découlent pas directement de sa position géographique dans une structure centre-périphérie.

Les notions héritées d'une image rétrospective de la ville européenne restent des références liées à la forte emprise qu'a exercée cette image, mais sont déstabilisées. Densité et mixité sont cependant constituées en « essence » de l'urbain au moment où les problèmes de définition de la ville font rechercher des dimensions stables ; elles composent avec les représentations de l'accessibilité comme objectif civique, problème aussi technique que politique et social ; et de la mobilité quotidienne et résidentielle abordée avec énormément d'ambiguïté, entre droit et contrainte. L'articulation est délicate et, alors qu'accessibilité ne rime plus avec densité et que la mobilité dessine des configurations plus ségrégatives que mixtes, l'urbaniste développe un rapport de plus en plus complexe à ces termes. Ils sont longtemps restés des instruments de lecture de l'agglomération dans son ensemble, permettant de la décomposer en un centre dense et mixte et une périphérie de moindre affirmation de ces attributs urbains. A mesure que la périphérie s'impose comme une réalité à part entière et différente de la représentation classique de la ville, les concepts de densité et de mixité sont réemployés à l'échelle d'opérations localisées. Et selon un découpage qui orchestre les notions de centre et de périphérie de façon plus souple.

Représentations mais aussi pratiques spatiales se conjuguent pour définir ce découpage spatial caractérisé par une fragmentation beaucoup plus complexe que la classique opposition centre-périphérie, par un éclatement irréductible à de grandes lignes. Une multitude de facteurs locaux exercent effectivement leur influence sur les localisations des particuliers comme des entreprises ; à l'autre bout de l'échelle, des facteurs que l'on pourrait qualifier de « macro », aptes à jouer un rôle de différenciation spatiale (valeurs foncières, caractéristiques des populations, marchés, main d'œuvre...) jouent également un rôle, distinguant les pays ou les régions entre eux, mais dont les effets à l'échelle de l'agglomération sont nuancés par la relative homogénéisation conférée par les réseaux de communication. L'influence sur les logiques d'implantation et sur la

structuration de la ville de ce niveau intermédiaire, qui différencie des entités spatiales au sein de l'organisme urbain, est relativisée.

Aux dimensions esthétique et fonctionnelle, *voluptas* et *commoditas* de l'art urbain classique, s'est ajoutée la préoccupation sociale industrielle ; après les utopies réformistes, reste l'enjeu de prendre en compte et de canaliser pour partie la pluralité des « modes de vie » contemporains. L'urbaniste doit renoncer à la maîtrise, et considérer sociologie et économie comme des disciplines complémentaires indispensables à sa pratique -disciplines dans lesquelles l'espace fait conjointement une entrée progressive (P-H. DERYCKE, 1994, B. POCHE, 1996). Mais c'est sur lui que repose la fonction « d'articulation » de ses dimensions, fonction qu'il est important de prendre en considération car elle suppose ou impose l'hypothèse de travail qui guide ce professionnel : l'unité du fait urbain (M. WIEL, 1998). Fréquemment (on peut même dire méthodiquement, car diviser les problèmes complexes est aussi un moyen de s'y confronter) mise à mal dans les faits, cette unité n'en demeure pas moins l'un des supports fondateurs des représentations que les urbanistes formulent de la ville. La ville existe, et contrairement à un environnement qui ne se définit que par rapport à ce qu'il constitue pour un élément tiers, elle existe de façon autonome³⁴. Non seulement elle se manifeste indéniablement dans une existence, mais elle reste dans une large mesure prédéterminée par une essence, au vu de laquelle il est possible de juger du caractère plus ou moins urbain d'un espace suivant sa conformité aux propriétés essentielles. L'échange est l'une de ses propriétés. Le déplacement est alors valorisé ou dévalorisé en fonction de ce qu'il permet de réaliser. Si ce quelque chose est « urbain » (activité valorisante, ou valorisation d'un lieu par le mouvement, comme la centralité), le déplacement est valable, la mobilité est une « bonne » chose. Si le déplacement renvoie à une dimension non urbaine (dispersion trop importante, engorgement de la centralité...), la mobilité devient « aliénante ». C'est souvent l'étalon des répercussions foncières du mouvement qui permet le jugement et lui donne ce caractère dual très prononcé.

La désagrégation des références fortes qui conduit à l'émergence de l'« urbanisme à pensée faible » n'empêche pas le recours aux notions traditionnelles. Ces notions constituent

³⁴ On peut en prendre pour exemple la position de S. Bonadonna (1997), architecte-urbaniste : « A tous moments, [la ville] reste physiquement cohérente et identifiée comme une par la conscience collective. (...). [Elle] obéit, sinon à une logique, du moins à quelques règles d'assemblage qui lui permettent de perdurer en gardant sa cohérence, en conservant sa capacité à remplir son nom d'une présence indiscutable ». Adjointe à ces affirmations, une note précise : « on fait l'hypothèse que la ville est cohérente, même si par moments, il existe des déséquilibres, le temps qu'une force agisse, qu'un équilibre se rétablisse ».

d'indispensables repères en permanence retravaillés³⁵, mais elles sont en partie détachées de leur contexte. Si elles constituent un cadre plus souple, c'est aussi parce qu'elles signalent un certain renoncement à la maîtrise, et leur registre symbolique les rend compatibles avec un usage *a contrario* des tendances effectives.

Les représentations de la mobilité sont encore très dépendantes des références liées à la ville traditionnelle ; celles-ci, même utilisées dans le cadre d'un urbanisme à pensée faible, ne permettent que difficilement d'envisager le problème sous un angle nouveau.

Pour ne garder des réseaux que ceux qui permettent le déplacement des individus, leur portée sociale en fait plus que des outils fonctionnels instrumentalisables par l'urbaniste ou des catégories de la pensée faible. Ils transforment le rapport aux territoires des acteurs sociaux et économiques, et permettent le développement de nouveaux comportements, d'une nouvelle territorialité. L'usage social des réseaux dépasse le fonctionnel pour développer une symbolique, un idéal de maîtrise du temps et de l'espace à l'aune duquel seront jugées et condamnées les entraves. Il « produit » son territoire en combinant le mode aréolaire et réticulaire, en associant des lieux perçus comme continus (des aires), et des liens menant à d'autres lieux, introduisant des discontinuités. Le visage des urbanisations périphériques relève de cette composition : les formes comme les usages de ces territoires obligent au développement de savoirs sociologiques et morphologiques qui se constituent progressivement.

1-2 La nouvelle donne territoriale

L'antagonisme qui oppose ville et automobile est théorisé sur la base d'éléments solides en ce qui concerne la ville dense traditionnelle, dont l'agencement s'oppose à l'usage par tous du véhicule particulier : la nécessité de sa régulation est de plus en plus consensuelle. Mais comment « problématiser » l'enjeu automobile dans le périurbain, quand la mobilité individuelle s'y présente moins comme un problème que comme une solution pour les ménages ? Quand la codification moins rigide des usages et des espaces permet l'élaboration de nouveaux modes de vie et l'expérimentation de nouvelles formes urbaines, qui, à terme, remodeleront ou

³⁵ Les modèles, bien que moins globalisants, ne sont pas morts : qu'ils soient anciens ou développés par des urbanistes actuels dont la renommée permet de diffuser une vision théorisée de leur action, qu'ils soient appréciés ou violemment rejetés, ils évitent à la profession de n'être qu'un simple maillon de coordination ou d'exécution dans une chaîne dont la finalité lui échapperait intégralement faute de culture professionnelle.

influenceront l'action qui touche l'ensemble des territoires, y compris les plus centraux (G. DUBOIS-TAINE, 2002) ?

L'espace, facteur limitant du développement de l'usage du véhicule particulier dans la ville dense, n'est pas resté exogène au « système automobile ». Il en est dès le départ partie intégrante et contribue à son efficacité (G. DUPUY, 1995). L'ampleur de cette contribution de l'espace à l'avènement automobile a été en partie sous-estimée car sa mesure suppose de trouver de nouvelles références.

Les débuts de l'automobile se sont effectivement inscrits dans un monde très marqué par l'opposition villes-campagnes. En tant que mode de transport, le véhicule particulier se présente là encore à l'origine comme une solution³⁶ : trait d'union entre deux univers distincts et complémentaires, sa diffusion, qui touche assez uniformément leurs populations, va transformer les modes d'appropriation de ces territoires, jusqu'à rendre peu opérante la distinction traditionnelle entre ces deux espaces. Cette étape n'est franchie que dans les années soixante en France, lorsque la motorisation touche une part réellement conséquente de la population et transforme les usages sociaux, allant cette fois bien au-delà de la réponse aux besoins existants. Dès lors, la signification territoriale de l'« automobilité » dépasse de loin la question du transport. La ville traditionnelle se trouve inscrite dans un système spatial qui l'englobe et la dépasse et se voit contester son « monopole territorial » (ibid.).

Que l'extension l'emporte sur la densification à l'occasion des progrès de la mobilité n'est pas si récent ³⁷. La rupture introduite avec la périurbanisation, en lien avec la généralisation de la conduite automobile, est cependant plus large et moins immédiatement visible. La continuité du tissu ne peut plus être un critère de l'urbain (§ 1-2, 1). La mutation de la structure urbaine semble être également culturelle (M. WIEL, 1999a) et les changements des formes d'occupation du sol renvoient à des « changements de sens profond ». Ce sont alors « les forces et valeurs portées par les territoires contemporains » qu'il faut cerner (G. DUBOIS-TAINE, 2002) (§ 1-2, 2). Afin de comprendre comment l'unité fonctionnelle de la ville se renforce parallèlement à une dissociation croissante de son unité sociale et spatiale, ce n'est pas seulement un mode de croissance de la ville qui doit être abordé mais un « mode de ville », qui échappe encore largement à l'aménagement (§ 1-2, 3).

³⁶ Plus saine, plus rapide, moins encombrante que les attelages, l'automobile apparaît comme un progrès susceptible de régler la question des encombrements urbains qui est bien antérieure à sa diffusion (G. DUPUY, 1995). Elle répond également à l'aspiration des citadins, parfois fraîchement issus de l'exode, de conserver un lien avec le milieu rural qui reste un territoire d'inscription des réseaux familiaux ; puis très rapidement à l'aspiration des ruraux les plus prospères de gagner facilement la ville (ibid.).

³⁷ Mentionnés par M. WIEL (2002), les travaux sur la modélisation des densités de P-H DERYCKE (2002) et A. BONNAFOUS (1998) montrent que la dynamique extension/dédensification parallèle des parties les plus denses est ancienne. Pour Paris, une dédensification tout court est repérable à partir de 1911.

1-2, 1 Du desserrement à l'éparpillement

L'ampleur et la généralisation du phénomène d'urbanisation dans les pays industrialisés après la seconde guerre mondiale a compliqué la lecture des différents mouvements à l'œuvre.

Avec un certain retard, la France s'urbanise elle aussi de façon très accélérée, et, après trois décennies, c'est la quasi-totalité des Français qui apparaît concernée par un « phénomène urbain » dépassant largement les communes usuellement considérées comme urbaines par la statistique. Dans le phénomène urbain se mélangent « logiques anciennes » de la ville et « rationalités nouvelles » complexes (G. BURGEL, 1985) : diffusion de la croissance dans la hiérarchie urbaine, « déclin » puis regain des centres-villes, suburbanisation, rurbanisation des campagnes et périurbanisation autour des agglomérations... jusqu'à la perspective de contre-urbanisation évoquée pour des pays comme la Grande-Bretagne ?³⁸...

L'observation des disparités de densités ne suffit plus à décrire l'urbain. L'indicateur perd d'ailleurs sa matérialité rassurante de critère « en dur », et les densités deviennent « mouvantes » ou « communicationnelles » (J-S. BORDREUIL, 1995, M. MILLE, 2000). Le « lieu dense » peut se définir par concentration spatiale des fonctions, des constructions, mais aussi des flux de fréquentation (G. DUBOIS-TAINE, 2002). L'appréhension des réalités spatiales doit se faire plus dynamique que statique.

Cerner le fait urbain quand il excède le critère du cadre bâti et qu'« il régit les activités et les comportements jusque dans les parties les plus reculées des territoires » (D. PUMAIN, 1994) devient forcément réducteur lorsqu'il s'agit de trouver des outils descriptifs. Les « combats de mots » (J. BRUN, M. RONCAYOLO, 1985) s'engagent alors, précédant ou fondant la construction d'outils statistiques adaptés à une réalité mouvante. Le Zonage en Aires Urbaines* permet de cibler un aspect des changements et de redonner une perception unifiée du fait urbain mais aussi du fait rural.

³⁸ Phénomène manifesté par « un processus systématique de perte de population des centres urbains, d'autant plus intense qu'ils sont grands, et de croissance de la population des villes petites et moyennes et des campagnes ». En France, « on observe bien un étalement des villes et une déconcentration du peuplement à l'échelle locale, mais on ne peut pas parler de contre-urbanisation dans la mesure où les zones rurales les moins accessibles et certaines petites villes continuent à perdre de la population. » (B. BACCAINI, D. PUMAIN, P. REES, M. KUPISZEWSKI, 2000).

1-2, 1 a) Concentration et étalement : du critère de densité à celui de la polarisation

Depuis 30 ans, la croissance urbaine prend nettement la forme de l'étalement : les villes consomment plus d'espace que ne le nécessiterait leur augmentation démographique si la densité moyenne se maintenait. Même les agglomérations qui perdent de la population s'étendent spatialement. Il y a dédensification globale des unités urbaines -ce qui n'empêche pas des densifications locales (J-M. CHAVOUET, J-C. FANOUILLET, 2000). La notion d'étalement est incontournable désormais dans toute analyse du fait urbain, même si les angles d'approche sont variables, ce qui aboutit à une terminologie variable, reflet du flou spatial (Y. JEAN, C. CALLENGE, 1997).

- Nouvelle lecture de la structuration des espaces

Ce qui apparaît nettement avec le recul, c'est que le phénomène d'urbanisation ne se laisse plus appréhender par un simple déversement de population entre communes urbaines et communes rurales, un exode alternativement rural puis urbain. Il procède simultanément d'un double mouvement de concentration et de déconcentration, que le seuil des 2000 habitants agglomérés ne permet pas de saisir. Trouver un découpage qui rende lisible la structuration différenciée du territoire par le phénomène urbain a abouti en 1996 à la nomenclature du Zonage en Aires Urbaines (Z.A.U), qui constitue une approche moins extensive de l'urbanisation que les Z.P.I.U, notamment parce qu'elle ne retient que les migrations alternantes orientées vers le pôle urbain³⁹. Dans cette perspective, le Z.A.U permet de rendre compte plus précisément du phénomène de périurbanisation, des deux mouvements dont il résulte (concentration des hommes dans les aires urbaines et, plus localement, phénomène de débordement du centre sur la périphérie), quand les Z.P.I.U rendaient compte plus largement de la transformation des modes de vie mais surestimaient l'aire d'influence des villes (T. LE JEANNIC, 1996). Il fait donc une place importante à la centralité, celle de l'agglomération (ou du pôle urbain), et ne retient que les communes fortement polarisées, tout en tenant compte, par son processus itératif de construction, de la participation des emplois périphériques à l'économie urbaine. Il s'agit bien de mesurer un phénomène de polarisation qui n'implique pas forcément un renouvellement massif des

³⁹ Dès 1962, les Zones de Peuplement Industriel et Urbain (Z.P.I.U) tentent de rendre compte du « fondu enchaîné » qui unit ville et campagne en prenant en considération le fait que des communes de moins de 2000 habitants ne peuvent être qualifiées de rurales compte tenu de leurs activités (non agricoles) et du mode de vie de leurs résidents. Communes « industrielles » et « dortoir » sont donc définies en fonction de la proportion de population ne vivant pas de l'agriculture, de l'importance des migrations quotidiennes domicile-travail et/ou du taux d'accroissement démographique. Dans les années quatre-vingts, les Z.P.I.U, atteintes de gigantisme, ne parviennent plus à discriminer le territoire (T. LE JEANNIC, 1996).

populations communales (certaines communes peuvent se retrouver mécaniquement périurbanisées par accroissement des migrants alternants sans apport de population nouvelle).

Ce découpage a également comme caractéristique de conserver à l'espace rural (« à dominante rurale ») un territoire plus vaste, structuré et non uniquement résiduel : en son sein, on trouve des unités urbaines (au sens du seuil des 2000 habitants), et des pôles ruraux (au sens d'une concentration d'emplois) avec leur couronne périphérique.

Son application rétrospective aux résultats censitaires précédents permet de prendre une mesure rapide du mouvement d'étalement qui est le corollaire de la croissance urbaine. (T. LE JEANNIC, 1997.) A l'explosion démographique des pôles urbains succède, durant la décennie soixante-dix, la croissance importante des communes formant une couronne autour de la zone agglomérée et caractérisée par l'absence de continuité du bâti⁴⁰. Mais le détail des évolutions récentes apparaît plus complexe.

Dans les décennies qui suivent, le mouvement s'atténue, mais surtout perd de sa netteté : la modification des équilibres internes semblait procéder par ondes radioconcentriques (pertes centrales et accroissements périphériques de plus en plus accentués –en pourcentages- et de plus en plus lointains). Les discontinuités dans l'onde de croissance (centres moins répulsifs que la banlieue, ou banlieues plus dynamiques que les franges externes) ne sont plus suffisamment exceptionnelles pour que la domination du modèle de l'étalement ne soit pas entamée, et il faut alors constater sur la période 1990-1999 la diversification des « formes récentes de la croissance urbaine » (P. BESSY-PIETRI, 2000). Les mouvements résidentiels centrifuges sont majoritaires, mais ne suffisent pas à embrasser les phénomènes de redistribution territoriale des populations. « Le phénomène de périurbanisation apparaît bien *in fine* comme un phénomène local de débordement de population d'un centre sur sa périphérie. Il peut néanmoins se conjuguer à un apport migratoire venus des autres aires urbaines de France. » (T. LE JEANNIC, 1996) Et à la contribution migratoire en provenance de l'espace à dominante rurale qui, si elle est globalement faible, prend parfois localement une certaine importance, notamment à Rennes (Ibid.).

Les variations des formes (plus ou moins éparpillées) et de l'intensité de la périurbanisation commencent à être mises en valeur moyennant la construction d'indicateurs plus complexes (M. WIEL, 2000).

⁴⁰ Avant de devenir une catégorie statistique « officielle », la périurbanisation résidentielle est l'objet d'analyses et de questionnements : en 1976, la figure de la ville « éparpillée » est mise en scène par G. Bauer et J-M. Roux, et en 1979, le rapport Mayoux pronostique au phénomène un bel avenir (G. DUPUY, 1995).

- Les aires urbaines, composants de systèmes ouverts

En bref, dans un contexte de croissance démographique ralentie, il y a concentration dans les aires urbaines telles que définies en 1990 (spécialement les plus grandes) et « nouvelle diffusion du fait urbain dans des espaces reliés aux zones précédemment urbanisées » (BESSY-PIETRI P. et al., 2000) : autour des aires urbaines donc (et le périmètre des couronnes périurbaines est d'ailleurs destiné à être redéfini à chaque recensement) mais aussi dans des aires urbaines petites, auparavant en décroissance mais bien reliées à une métropole plus importante. Se créent ainsi entre ces aires des prolongements linéaires de la croissance, des « filaments » (ibid.), comme celui qui relie Rennes à Vitré.

La vitalité des petites villes « satellites » d'une grande métropole est également mise en valeur par Denise Pumain et Fabien Paulus (2000), qui, observant les évolutions démographiques des aires (périmètres 1990) sur une longue période (1954-1999), définissent des trajectoires « gagnantes » ou « perdantes », et remarquent que les mécanismes sélectifs de la croissance sont de moins en moins déterminés par la place dans la hiérarchie urbaine. C'est la fin des « mécanismes d'emboîtement et du développement territorial en cascade » (D. BEHAR, 2002c) qui remettra profondément en cause la planification comme nous le verrons par la suite.

Dans leur typologie, les « satellites » rennais (Saint-Malo, Fougères, Vitré, Redon, Dinan) n'apparaissent pas « gagnants », bien au contraire -et il est vrai que Rennes n'est pas à proprement parler une grande métropole. Cependant, les évolutions récentes amènent à réviser ce mauvais classement (lié en partie, outre la durée de la période considérée, à l'usage des périmètres de 1990 quand la croissance de ces « satellites » a été largement spatiale, conduisant dans certains cas au doublement de la surface périurbaine entre 1990 et 1999). Pour Pascale Bessy-Piétri (2000), Rennes appartient bien à cette catégorie d'aires urbaines qui dynamisent l'urbanisation de leurs aires « satellites ».

La périurbanisation apparaît plus diffuse, et peut-être les phénomènes territoriaux sont-ils de nouveau en train de prendre de cours les nomenclatures spatiales. Ou plutôt faut-il considérer l'aire urbaine pour ce qu'elle est : une brique de base dans la constitution d'ensembles métropolitains plus vastes, une unité permettant d'appréhender une part substantielle mais non totale du fonctionnement urbain.

1-2, 1 b) Périurbanisation et métropolisation

Les réorganisations spatiales induites par l'ensemble des évolutions technologiques et économiques bouleversent le fonctionnement et l'organisation des espaces. L'uniformisation des

modes de vie conduit à redéfinir la distinction villes-campagnes sur d'autres plans ; les interactions entre individus ont pris des formes différentes, élargies dans l'espace et parfois réorganisées dans le temps, exploitant les nouveaux modes de communication. L'automobile n'est que l'un d'entre eux. La périurbanisation est un aspect parmi d'autres des changements.

Marc Wiel distingue pour sa part le phénomène de celui de la métropolisation : « selon nous la métropolisation est le processus concourant au développement plus rapide des aires et régions métropolitaines. Les causes en sont multiples pour l'essentiel d'ordre économique. Les aires métropolitaines contiennent en général plusieurs aires urbaines sous l'influence de la métropole. La périurbanisation concerne toutes les aires urbaines, quelle que soit leur taille, même celles hors du champ d'influence prépondérante d'une métropole. » (M. WIEL, 1999a).

Bien qu'avec d'importantes spécificités locales, la périurbanisation apparaît effectivement généralisée, transcendant les différences nationales (P. SAJOUS, G. DUPUY, 2000) et les distinctions de taille de villes : « La plus petite bourgade française, même située dans une région peu dynamique, possède son périurbain, son auréole de villages satellisés, ses maires ruraux séduits par des promoteurs pavillonnaires, ses migrants pendulaires... » (G. BURGEL, 1993).

Le Z.A.U permet donc de rendre compte d'un aspect important des restructurations, même s'il faut considérer que les territoires de l'automobile sont plus vastes. En effet, la mobilité de longue distance* est en expansion et peut concerner des pratiques assez fréquentes. Les déplacements de la mobilité locale se font aussi sur des distances accrues, reliant les agglomérations entre elles et non seulement les pôles à leur couronne périurbaine. Les régions urbaines se dessinent dans ces échanges, qui concernent d'abord de petites agglomérations intégrées dans l'orbite des plus grandes, mais aussi des agglomérations de même poids. « Avec les systèmes de transports dont nous disposons, la "métropolisation" ne se fabrique plus nécessairement par accumulation de population et extension territoriale à partir d'un seul noyau urbain, mais aussi par "prise en masse" d'agglomérations voisines. » (J-P. ORFEUIL, 2001).

Le rapport nouveau à la distance joue dans tous les domaines d'activités. En conséquence, l'une des limites du Zonage en Aires Urbaines, du point de vue d'une analyse de la mobilité urbaine et de la recomposition corrélative des territoires, est de fonder le découpage sur les échanges domicile-travail, quand la part de ce motif est en régression et que les effets spatiaux de l'usage de l'automobile se font sentir dans les domaines des déplacements pour achats, loisirs, relations personnelles... L'élargissement des territoires fréquentés est avec ces motifs certainement considérable, en termes d'échelle spatiale⁴¹ mais aussi de fréquence : la fréquentation d'un lieu

⁴¹ Marc Wiel (2002) considère que le rapport du temps consenti au déplacement à la durée de l'activité qu'il permet de réaliser est de 20-25% dans le cas d'une activité type loisirs, visites, achats etc., éventuellement valorisée mais surtout moins fréquente, contre 10% pour l'activité contrainte et quotidienne que représente le travail. On peut donc

éloigné (lié par exemple à un ancrage social hérité que la migration résidentielle aurait pu désagréger) peut générer, par le biais de l'automobile, des déplacements non contraints qui relèvent moins de l'exceptionnel que du régulier. Les pratiques de loisirs ne sont plus le seul fait des périodes de vacances, et elles ont « un effet de dispersion extrême » en impliquant une multitude de lieux, aménagés ou pas (G. DUBOIS-TAINE, 2002).

Il reste que le caractère quotidien du déplacement pour le motif travail lui confère une importance stratégique et justifie l'usage de ce critère : le paramètre de la distance-temps au travail structure les arbitrages de localisation des ménages et des entreprises, conditionnant ainsi les autres déplacements (M. WIEL, 2002).

En conséquence, notre étude des politiques locales concernées par la mobilité s'est effectuée en tenant compte des limites de l'aire urbaine rennaise mais sans y demeurer exclusivement circonscrite puisque les changements de pratiques de mobilité réagissent également sur le fonctionnement de communes plus lointaines.

1-2, 1 c) Urbanisation contemporaine et automobile

La diffusion de l'automobile participe à un processus plus large qui est « la lente configuration d'un espace urbain exogène succédant à la ville » (G. DUPUY, 1995), processus engagé avant l'automobilisation massive et duquel participe l'ensemble des moyens modernes de transport.

Le principe fondateur de l'extension périurbaine repose sur « La dissociation croissante des lieux de résidence et des lieux de travail, la plus grande dispersion des premiers et la concentration des seconds, [faisant] aujourd'hui de l'offre de travail le vecteur le plus structurant de la centralité dans les nouveaux espaces métropolitains. » (S. BERROIR et al., 1996). Mais l'organisation détaillée des territoires périurbains, l'éventuelle différenciation des secteurs nécessiteront de prendre en compte d'autres facteurs surtout dans les plus grandes métropoles (l'accessibilité à un aéroport, à une façade maritime ou à l'aire urbaine voisine par exemple). En attendant davantage de précisions, les indicateurs de la mobilité périurbaine rendent compte d'une structuration différenciée de ces modes de vie axés sur la mobilité, entre centre et périphérie bien sûr, mais aussi entre périphéries.

En ce qui concerne les migrations alternantes (impliquant une sortie de la commune de résidence), outre qu'elles sont évidemment beaucoup plus nombreuses en proportion dans le

aller loin pour passer son dimanche.

périurbain que dans les villes-centres, on note qu'elles y sont aussi moins longues (alors que sont exclues du calcul les migrations de plus de 200 kilomètres qui ont des chances de ne pas être pendulaires) (J. TALBOT, 2001). La prise en masse métropolitaine associe des espaces lointains, peut-être de centre à centre, vraisemblablement en utilisant d'autres modes de transport que l'automobile ou en les combinant. La localisation centrale renvoie pour certains migrants à la valorisation d'une accessibilité aux grands réseaux de transports collectifs.

En périphérie, la recherche d'accessibilité ne nécessite pas d'habiter sur un « nœud » du réseau, mais on retrouve en revanche l'influence des pôles sur la motorisation : quand le pourcentage de ménages non-motorisés est de 13,1% dans les communes périurbaines et de 19,3% dans l'espace à dominante rurale, il atteint 21,7% dans les pôles ruraux et leur périphérie, et 24,6% dans les pôles urbains⁴². La multimotorisation (2 véhicules et plus) est aussi plus forte dans le périurbain (où elle concerne presque un ménage sur deux) que dans l'espace rural et surtout dans ses pôles et leur périphérie (moins de 30%). Les résidents des pôles sont cependant les plus mobiles en semaine, surtout ceux des pôles ruraux (et de leur périphérie)⁴³. En ce qui concerne les déplacements de fin de semaine, ces derniers conservent leur première place, tandis que les périurbains deviennent un peu plus mobiles que les urbains.

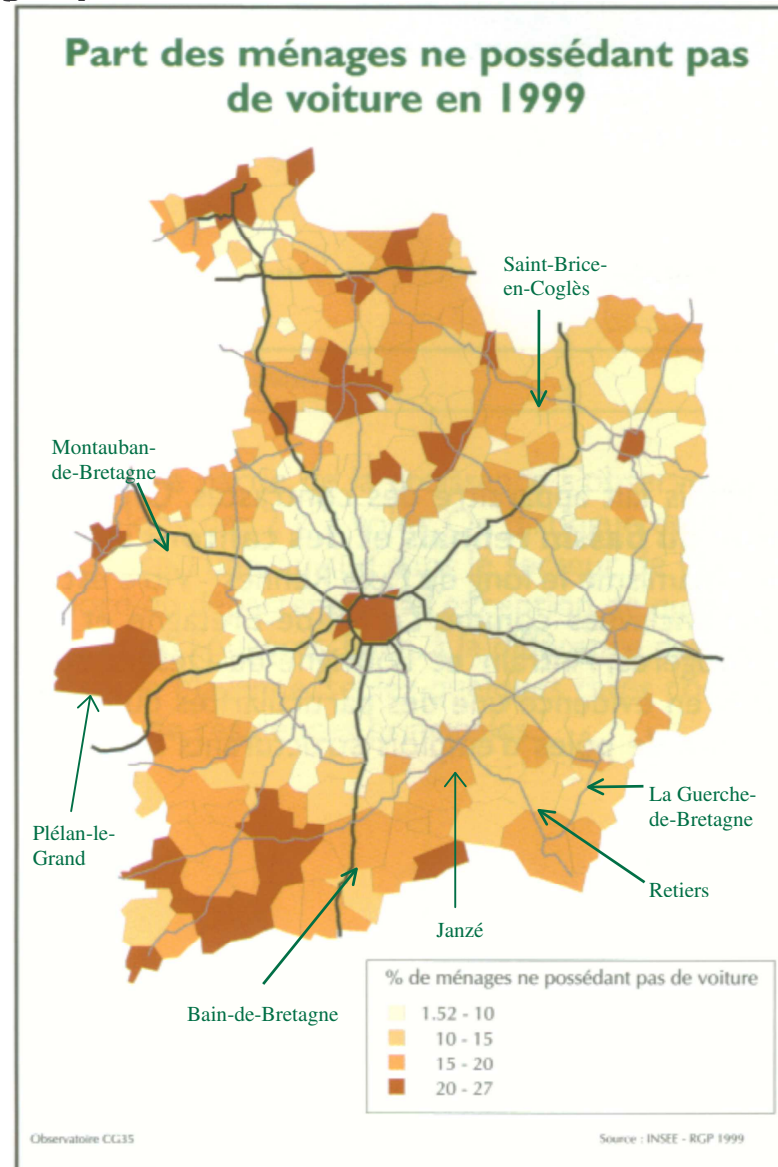
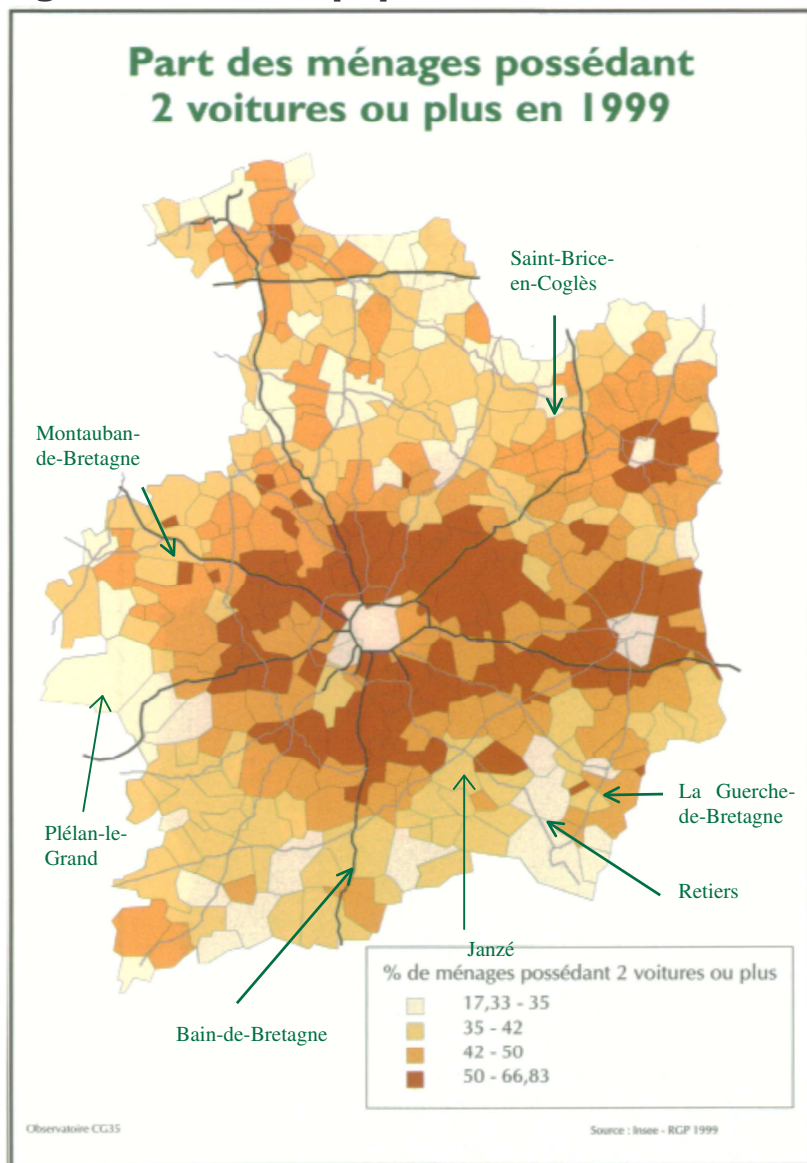
Ces données de l'équipement automobile correspondent bien à la situation rennaise où les zones de moindre équipement recoupent les espaces les plus isolés. A contrario, c'est dans les couronnes périurbaines –et notamment les mieux reliées aux pôles départementaux- qu'on trouve le plus de ménages multimotorisés et le moins de non motorisés. L'impact d'une localisation résidentielle dans un pôle (urbain ou rural) apparaît nettement, ainsi que celui de communes appartenant à l'ensemble périurbain mais néanmoins peuplées et relativement équipées (Cf. cartes 2 et 3).

L'influence des pôles urbains sur leur environnement se traduit par une motorisation importante, tandis que celle des pôles ruraux et « polarités » périurbaines, de rayonnement beaucoup plus localisé, produit des effets contraires, en concentrant dans l'espace les populations moins équipées.

⁴² Ces chiffres et les suivants sont extraits de *Les campagnes et leurs villes*, INSEE, 1998 (pour l'équipement des ménages, la source est l'enquête de conjoncture auprès des ménages de 1994. Les délimitations spatiales sont celles du recensement de 1990).

⁴³ Enquêtes Transports 93-94, op. cité. L'agrégation des données concernant les pôles ruraux et leur périphérie minimise d'ailleurs sans doute le phénomène de moindre motorisation des résidents de la seule commune-pôle.

Figures 2 et 3 - Equipement automobile des ménages par commune en Ile-et-Vilaine en 1999



Extrait du 5^{ème} programme de modernisation 2004-2009

Aux pôles d'emploi et de services intermédiaires des marges périurbaines et rurales (ne sont signalés sur les cartes que ceux qui font partie du panel étudié) correspond souvent une moindre motorisation.

Rendu possible par le formidable développement de la motorisation, l'étalement périurbain rend compte de la place du véhicule particulier dans la structuration des modes de vie et dans la structuration des espaces qu'il affecte (dont le périmètre dépasse la définition I.N.S.E.E.). Il permet le développement de formes adaptées à l'automobile, aux possibilités qu'elle offre, aux comportements qu'elle sert, mais aussi aux contraintes générées par son absence et aux nuisances qu'elle engendre. Il transforme ainsi le territoire et le rapport au territoire, induisant des différenciations spatiales et localisant les populations en fonction de leurs possibilités de motorisation. S'il est possible que le choix du pôle rural ou de sa proximité immédiate comme espace résidentiel renvoie à une aspiration, il est probable qu'il correspond dans certains cas à une nécessité. Les différences sociales s'expriment alors dans la répartition spatiale des populations mais aussi dans leur relation au territoire résidentiel : ne peuvent s'exercer dans les pôles, même ruraux, les mêmes exigences de minimisation des « nuisances » de la circulation, de la densité, de la proximité et de la mixité que celles revendiquées par les résidents qui ont fait le choix de plus petites communes. Si ces derniers ne rejettent pas ces caractéristiques des territoires habités, ils en attendent une répartition maîtrisée dans le temps et dans l'espace qui leur permette de les consommer à leur gré (C. ROMERO, 2000).

Cet espace-temps constitutif du quotidien de chaque individu diffère de l'espace urbain de l'urbaniste : ce territoire, qui donne sa valeur sociale à l'automobile et est en retour valorisé ou dévalorisé par elle, est reconstruit à partir du sujet mobile, auquel le véhicule particulier procure la maîtrise de différents espaces de vie inscrits dans différentes temporalités. Cette appropriation différenciée dépasse l'espace périurbain. Bien que très loin du schéma de la « nébuleuse » urbaine, le territoire de l'Ille-et-Vilaine (pour prendre un découpage simple) est investi par cette diffusion du fait urbain qui dépasse les périmètres des aires urbaines.

L'automobile aujourd'hui permet de faire le lien entre les nœuds dissociés des territoires, comme elle permettait hier de faire le lien entre ville et campagne. Accepter et conforter les territoires nés de la mobilité facilitée est une ambition qui concerne également, outre les centralités, les lieux consacrés aux déplacements. Cette démarche suppose de décrypter la structuration de ces territoires.

1-2, 2 Décrypter les territoires émergents : condamnation, réhabilitation, structuration

A la « simplicité antérieure du dessin de la croissance » (G. BURGEL, 1985) qui procédait par vagues radioconcentriques, alternant extensions radiales et remplissage des vides, succède un

paysage hybride de zones dispersées et hétérogènes connectées par des réseaux. Surtout, le modèle d'une périurbanisation résidentielle renforçant une polarisation centrale fondée sur la concentration des emplois, et donc sur les migrations alternantes, doit être enrichi.

Le centre-ville perd le monopole de l'accessibilité et la suburbanisation des activités pose la question de l'émergence de nouvelles centralités, de centres périphériques, secondaires et complémentaires ou réellement concurrents et plus dynamiques. La périphérie n'est plus dans une situation unilatérale de dépendance envers une centralité unique, à partir de laquelle s'opérerait une diffusion radioconcentrique résumée à l'expulsion des activités encombrantes ou à une extension du périmètre de la centralité originelle.

Dès lors que des activités considérées comme centrales se délocalisent, la réorganisation spatiale apparaît plus déstabilisante. Cependant, l'émergence des *Edge cities* (J. GARREAU, 1991), de véritables villes-lisières repérées aux Etats-Unis, est discutée en France (C. BOITEUX, J-M. HURIOT, 2002). La structuration de la périphérie pose un problème conceptuel et un problème d'aménagement.

1-2, 2 a) Le modèle dominant d'organisation de l'urbanisation périphérique

Que l'automobile menace la « ville éternelle » (G. DUPUY, 1995) de l'intérieur n'est pas surprenant. Cette « ville pédestre » correspond à un autre « âge de la mobilité » (M. WIEL, 2002). Le principe de protection de certains espaces des nuisances inhérentes à une circulation importante et concentrée dans l'espace est admis. Mais l'autre face de la ville, celle qui se forme autour de l'agglomération en utilisant les nouvelles conditions de mobilité pour constituer un nouveau « mode de ville », pose des problèmes différents qu'il faut examiner en dehors des réflexes classiques.

Parmi ces réflexes classiques se trouve en bonne position l'assimilation de l'urbanisation périphérique au désordre. Ce jugement ne date pas de la périurbanisation.

- Extension et remise en ordre

L'histoire des villes est faite des modalités diverses selon lesquelles la centralité « première » compose avec l'émergence d'autres centralités, et avec des extensions, planifiées ou spontanées, qu'elle absorbe progressivement⁴⁴. L'impératif de cohésion urbaine ne date pas de la loi S.R.U.

⁴⁴ Ainsi se créent dans les villes de l'empire romain des *fora* périphériques à vocation plus exclusivement marchande, qui doublent le *forum* fondateur et remédient notamment à l'insuffisance de la voirie publique face à la croissance des circulations (J-L. HAROUEL, 1981). La cité médiévale présente une modalité de croissance

Il passe par le resserrement du tissu⁴⁵, la matérialisation claire du front d'urbanisation, le renforcement de la centralité première et l'essaimage de centralités « secondaires » hiérarchisées pour structurer l'éparpillement. Les développements périphériques qui remettent en cause ce schéma sont l'objet d'une stigmatisation morale et « technique » : les faubourgs ruinent la ville en consommant vivres et bois de chauffage, en concurrençant les ouvriers urbains, en vidant la campagne (P. LAVEDAN, 1975). Le problème fiscal, qu'on retrouve de nos jours, est central depuis longtemps (ibid.). Les édiles hésitent alors entre destruction et absorption : le poids démographique est aussi synonyme de pouvoir, et la périphérie peut constituer une opportunité « vitale » et hygiéniste de desserrement, mais à la condition que ce mouvement soit contrôlé, « borné ».

Au fur et à mesure de l'extension du périmètre urbain, l'absorption des faubourgs conduit parfois à une restructuration de leur trame viaire en vue de leur intégration (plus sûrement à la condition qu'un incendie permette une restructuration importante et l'établissement d'une continuité entre la centralité et ce qui était ses faubourgs). Cette restructuration tend à modifier le dessin radioconcentrique et à neutraliser le dédoublement *intra* et *extra-muros* au profit d'un quadrillage moins discriminant et qui offre des points d'ancrage à de nouvelles centralités (E. LE ROY-LADURIE, in DUBY G., 1981). C'est une remise en ordre limitée au nouveau périmètre considéré comme urbain. Mais à l'échelle supérieure, le radioconcentrisme ne consacre qu'un centre principal.

- Le radioconcentrisme prévaut

Principe urbanistique très ancien, le plan en damier permet en théorie une extension régulière et équilibrée. Mais son application compose avec d'autres principes d'organisation et, dans la ville contemporaine, la voie de rocade reconduit la distinction centre-périphérie presque aussi sûrement que l'enceinte. Elle fait écho au centre qu'elle désigne en l'enveloppant. « La vision souvent dévalorisée de la périphérie est le contrepoint d'une survalorisation du centre. Il y a là un

originale : au lieu de se développer à partir d'un centre unique dont la périphérie se serait progressivement urbanisée, elle développe une structure polynucléaire dont l'élément est le bourg, quartier suburbain proche mais hors murailles, centre secondaire de fonction variable (A. CHEDEVILLE, in DUBY G., 1980). Cette polynucléarité va se « recentrer » progressivement autour de la centralité principale par extension des murailles. Parvenir à l'unité à partir des noyaux multiples de ces « villes éclatées » ne sera pas aisé, et la muraille constituée, outre sa fonction défensive, un élément symbolique de délimitation indispensable à « la prise de conscience urbaine » (J. LE GOFF, in DUBY G., 1980).

⁴⁵ On retrouve le rôle urbanistique de la muraille, facteur de cohésion identitaire et spatiale : les enceintes parisiennes protègent, mais elles visent aussi, sur la rive gauche peu dense où elles laissent d'ailleurs de nombreux faubourgs à l'extérieur, à resserrer l'urbanisation du « dedans » pour obtenir un tissu cohérent jusqu'à l'enceinte (P. LAVEDAN, 1975).

héritage de la ville pédestre et probablement (...) du processus de sédentarisation lui-même. Elle empêcha de développer l'idée d'un réseau routier maillé équilibrant la polarisation induite au bénéfice des pôles urbains. Mais un tel schéma réticulaire peut autoriser une programmation du partage de la croissance des fonctions centrales ne préjugant pas de leur hiérarchie. La vision traditionnelle de la relation entre le centre et la périphérie est hiérarchique et incline naturellement à une structure rayonnante sur laquelle se grefferont des satellites. Le profond attachement au modèle urbain traditionnel est cohérent avec la forme radioconcentrique du développement urbain. Elle est une mise en ordre de la société (...). » (M. WIEL, 1999a).

Au service de cet ordonnancement urbain, la voirie est ainsi autant une limite qu'un lieu du mouvement. La voie et la limite ont un caractère essentiel de fixité puisqu'elles servent l'inscription spatiale d'un ordre qui vise à la stabilité, qu'il soit défini sur un plan religieux ou politique. La voie est la trame qui assemble les composants immobiles, chargée de matérialiser la cohésion d'ensemble d'une organisation urbaine se composant de territoires fréquentés alternativement et distribués sur un système de liens.

La création des villes nouvelles franciliennes est là encore l'emblème de cet acte volontaire (à la fois proche, et l'on peut ici parler d'aménagement, et lointain car le déploiement exceptionnel de moyens était lié à un contexte révolu) de remise en ordre par l'instrument de la centralité. Leurs fondateurs visaient à structurer les futures extensions tout en polarisant l'existant : une banlieue désordonnée et sous-équipée. L'idée d'une modernité, d'une agglomération excluant la centralité historique et se développant indépendamment d'elle n'était pas de mise, et les villes nouvelles furent conçues pour être reliées à Paris.

Ce choix urbanistique de la centralité implique un réseau radioconcentrique. Cependant, ce schéma est décrié depuis le S.D.A.U pour sa propension à la congestion qui rend très difficile l'organisation de la circulation automobile. La centralité s'est également opposée à la mise en œuvre d'un schéma linéaire qui, de part sa structure ouverte (s'opposant à la structure centripète close), a beaucoup tenté les concepteurs, mais pose certains problèmes, incompatibles avec la structure urbaine retenue (distances accrues au centre, difficile insertion des unités urbaines...) ⁴⁶. Les concepteurs du réseau routier considérant que seule la trame orthogonale irrigue commodément un espace tout en imposant des carrefours simples, c'est une combinaison « mixte » qui est adoptée. En résulte une disposition qui superpose des composants linéaires (notamment l'axe autoroutier est utilisé pour desservir dans des conditions optimales un couloir

⁴⁶ Sur ce point, la ville nouvelle du Vaudreuil (Eure) procède, en réaction, d'une autre conception de la centralité : contrairement à la centralité évrénienne dont les composantes, la localisation et la desserte radioconcentrique sont déterminées par avance, la centralité y est conçue non comme un équipement urbain mais comme un produit de la ville qu'il ne faut surtout pas prédéterminer, qu'il faut laisser évoluer le plus librement possible. Le réseau viaire, en « grille », est en conséquence très différent.

d'activités), des composants radioconcentriques et des composants maillés. Cet exemple illustre bien l'enjeu de la définition conjointe d'un modèle de ville et d'un modèle de réseau.

1-2, 2 b)

Vers un schéma polycentrique ?

Les centralités périphériques posent problème : contenue dans l'appellation paradoxale, la question est notamment de savoir si elles sont une réplique autonome du centre à la périphérie -avec constitution d'une nouvelle ville-, des pôles relais de l'attraction élargie du centre principal ou si elles signalent l'émergence d'une ville polycentrique avec complémentarité fonctionnelle des différents centres, et spécialisation accrue générant de nouvelles interactions et une intégration renforcée de l'espace métropolitain (M. GUEROIS, R. LE GOIX, 2000).

Les mutations ont en effet également modifié la relation de l'emploi au territoire, et à la déconcentration résidentielle s'ajoute la délocalisation des activités, moins évidente à cerner car les nouvelles modalités de répartition des activités économiques sont variables selon les secteurs, et contribuent très inégalement à la dynamique d'étalement.

La périphérie des villes attire les activités de services aux particuliers qui se rapprochent de ceux-ci et/ou qui sont consommatrices de sol : grandes surfaces commerciales, certains équipements publics (P-H. EMANGARD, 1994a), services de « reproduction sociale simple » dont l'abondance caractérise le « type périurbain d'inscription morphologique de l'emploi » (E. PERRIN, N. ROUSIER, 2000)⁴⁷. Le mouvement touche aussi des activités industrielles ou de services aux entreprises qui se partagent entre une localisation centrale de leur siège social et une localisation périphérique de leur unité de production. La suburbanisation des emplois peu qualifiés ne remet pas en cause la structuration spatiale de la ville, même si elle en modifie les limites. En revanche, lorsqu'à côté des fonctions de production matérielle qu'elles accueilleraient traditionnellement, les périphéries métropolitaines deviennent des espaces de services (pour certains typiquement représentatifs jusqu'ici de la grande ville), voire des espaces centraux sur le plan économique (de commandement et d'encadrement dans le cadre d'espaces fonctionnels fortement spécialisés : technopôles, pôles scientifiques ou administratifs), il faut admettre que les

⁴⁷ Le programme de recherche du M.E.T.L « Ville et emploi » analyse le type périurbain « d'inscription morphologique de l'emploi » : la demande des ménages bi-actifs en services privés et collectifs (garde d'enfants, santé, sports...) favorise l'émergence, « jusque dans les moindres bourgs », d'activités de services de « reproduction sociale simple » dans un processus qui « est bien plus qu'un simple ajustement quantitatif à l'accroissement de la demande : c'est aussi une compensation vis-à-vis de la montée générale de la mobilité quotidienne. » (E. PERRIN, N. ROUSIER, 2000).

centralités ne sont plus au centre de l'urbanisation, au cœur de la concentration, mais aux nœuds des réseaux.

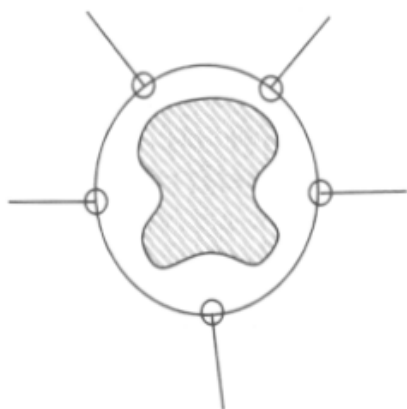
Les redistributions des spécialisations fonctionnelles sont complexes, mais on peut dire que le phénomène d'expulsion hors de la ville dense des activités « encombrantes » ou celui de l'extension du périmètre central ne suffisent plus à résumer les dynamiques. Cependant, l'émergence d'une organisation territoriale multipolaire demeure mal déchiffrée. Même dans les aires urbaines les plus importantes, les études, souvent plus monographiques que comparatives, concluent à un polycentrisme émergent ne remettant cependant pas en cause la domination de la centralité historique (M. GUEROIS, R. LE GOIX, 2000).

Nous sommes ici dans un schéma métropolitain plus avancé que celui qu'on observe autour de la plupart des agglomérations françaises, comme autour de Rennes. La rocade y encadre étroitement le centre et la suburbanisation des activités reste en conséquence majoritairement en continuité avec ce dernier (M. WIEL, 1999a).

Figure 4 -

La disposition périphérique des centres commerciaux dans l'agglomération rennaise

Disposition en rocade



Si la rocade est proche de l'agglomération, si elle a été réalisée tôt et si elle est circulaire, les pôles commerciaux occupent les positions stratégiques que sont les échangeurs.

Ils seront dans ce cas plus nombreux, d'une même taille, en général moyenne, et en forte concurrence entre eux, ce qui peut accentuer leur tendance à la spécialisation.

Bordeaux et Rennes en sont les meilleurs exemples.

Extrait de M. WIEL, 1999a

Il n'en reste pas moins que la « réalité faite d'allées et venues » (J. BEAUCHARD, 1997) des territoires métropolitains s'enracine autour de nouvelles polarités qui n'ont pas forcément une visibilité suffisante pour l'aménageur mais qui participent d'une offre diversifiée, alternant les lieux de façon élective selon les circonstances et susceptible de concerner de nombreuses communes. « L'offre se répartit maintenant sur tout le territoire, elle se pense et se prend en charge dans toutes les communes » (G. DUBOIS-TAINE, 2002), mais sa coordination relève d'une démarche d'aménagement plus large. « L'éclipse de représentation » dont sont victimes les « espaces urbains "intermédiaires" » risque de compromettre la valorisation de leurs

ressources, que Jacques Beauchard estime remarquables⁴⁸, et d'empêcher que ces espaces productifs périphériques soient convenablement équipés, les soumettant ainsi au risque d'isolement.

1-2, 2 c)

A la recherche des lieux périphériques

Réhabilités par certaines analyses, les « non-lieux » de la périphérie apparaissent plutôt comme l'expression de nouvelles territorialisations, localisant des fonctions urbaines et inductrices de centralité. L'inventivité des promoteurs des pôles à l'origine commerciaux suit ou anticipe la demande des consommateurs, ajoutant aux commerces marchés ambulants, services, loisirs diurnes et nocturnes, et constituant une offre que Geneviève Dubois-Taine (2002) qualifie de véritablement urbaine. Surtout, ces lieux semblent « jouer de plus en plus un rôle territorialisant. On les a vus surgir en dehors de la ville, greffés sur les réseaux de la grande mobilité d'où ils attirent les flux d'acheteurs. On les voit surgir maintenant au milieu de territoires suburbains déjà bâtis où ils commencent à devenir des pôles de centralité urbaine, paradoxalement des bâtisseurs d'urbanité. » (G. DAGHINI, 1999). S'y déploient effectivement des pratiques sociales qui procèdent de l'urbanité (J-S. BORDREUIL, 2002), et s'y reconstituent des limites, des frontières, des passages qui identifient des territoires car leur franchissement suppose une régulation comportementale. Cet ensemble de lieux spécialisés implique toujours « des systèmes d'ouverture et de fermeture, des rituels d'accessibilité qui à la fois les isolent et les rendent pénétrables. » (G. DAGHINI, 1999).

Spécialisées, ces zones ne sont donc plus intégralement mono-fonctionnelles, et Patrick Le Guirriec (2002) constate autour de Brest la même tendance à une certaine diversification. Cependant elle n'implique systématiquement ni densification, ni réelle mixité fonctionnelle.

La spécialisation reste en effet fondamentale : elle repose sur les dissociations qui caractérisent la ville industrielle, découplant lieux de résidence et lieux d'activités, et la ville « post-industrielle » dans laquelle les lieux de détente procèdent de la même partition spatiale. La dualisation des espaces du ludique et du contraint, soulignée par de nombreuses analyses, apparaît comme un principe fondateur de l'organisation territoriale contemporaine, transformant progressivement l'espace périurbain en un « vaste parc de loisirs » (M. WIEL, 1999a).

⁴⁸ L'exemple de la façade atlantique montre que « s'y concentre un ensemble de petites zones productives spécialisées qui regroupent deux tiers des emplois spécialisés de la façade ». « Nous sommes ici face à une armature industrielle et à un semis des service qui échappent au modèle dominant de concentration des activités dans les grandes métropoles. ». Le tissu commercial périurbain s'avère également particulièrement rentable dans le pays de Vannes (J. BEAUCHARD, 1997).

Dans cet espace, les polarités répondent davantage à la dénomination, proposée par Geneviève Dubois-Taine (2002), de « lieu intense », à substituer à celle de « lieu dense » dans la mesure où un parc naturel fréquenté même ponctuellement peut en tenir lieu sans répondre aux critères mesurables de densité. « Comme dans une constellation, le centre serait un "trou noir", vide, mais équilibrant l'ensemble » (ibid.). Il apparaît que ce glissement conceptuel est plus difficile à admettre pour nous que pour certains élus locaux périurbains, l'un des enquêtés ayant explicitement axé son projet d'aménagement de la centralité autour du vide et de l'éphémère (avec création d'un espace paysagé ayant vocation à accueillir ponctuellement des manifestations). La promotion de la densité et de la proximité obéit ainsi à des temps spécifiques, conformément aux désirs de « proximités sélectives » des néo-ruraux qui plébiscitent l'affirmation d'une identité communale fondée sur des éléments culturels au travers des manifestations festives (C. ROMERO, 2000). Ce contenu culturel de l'identité et de la proximité suffirait à exprimer l'attachement des périurbains au local, à leur lieu de résidence, si bien que « pour un maire, (...) aller jusqu'à créer une zone industrielle ou faciliter l'installation d'une entreprise peut s'avérer suicidaire, au plan électoral s'entend. » (Ibid.).

Les territoires fréquentés à l'aide de l'automobile combinent territoires privés et territoires d'appropriation collective. La rupture est sans doute dans le statut ambigu de ces derniers : de gestion privée dans le cas d'un centre commercial, on peut par certains aspects les considérer comme « privatisés » dans les villages périurbains. La communauté de leurs résidents trouve en effet dans l'organisation « en modèle réduit » de la vie politique et associative communale une occasion de faire entendre son désir de proximité élective sans commune mesure avec celle qui s'exerce dans une commune plus peuplée (la croissance démographique et la montée des exigences « périurbaines » font d'ailleurs éprouver assez vite aux élus les vertus de la fonction de médiation de l'urbaniste telle que peut l'exercer un bureau d'études). Se juxtaposent dans les territoires périphériques des lieux de côtoiement, c'est-à-dire « s'affichant sans rapport au territoire d'une population particulière » (M. WIEL, 1999a), et des lieux où ce rapport est celui d'une maîtrise par un groupe qui tend à être exclusive.

La ville ne se dilue donc pas n'importe comment. La ligne de fuite est organisée, et notamment autour d'une « demande de qualité du territoire et une relation originale à établir avec le paysage » (G. DAGHINI, 1999). Et avec ceux qui les gèrent. La disjonction spatiale des densités résidentielle et interactionnelle (c'est-à-dire des lieux où l'on circule et des lieux où l'on s'immobilise momentanément pour habiter, travailler, se détendre...) relève de la stratégie de ménages qui, en se localisant entre les lignes de flux multipliées par l'automobilité, multiplient

les possibilités de se raccorder au réseau viaire tout en refusant ses nuisances (J-S. BORDREUIL, 1995). Densités résidentielle et interactionnelle se repoussent l'une l'autre. La « logique intercalaire » des ménages (ibid.) pose le défi urbanistique de repenser l'espace public par le biais duquel s'établit un lien localisé entre densités et interactions.

Le développement de la mobilité individuelle conduit à l'émergence d'un rapport individualisé au territoire, qui offre des résistances au développement d'une théorie globalisante de l'urbain, et complique la visibilité de son aménagement. Les champs spatiaux de la vie sociale sont de moins en moins lisibles, car en recomposition constante au niveau de chaque individu. L'étude de la mobilité enseigne que l'ensemble des pratiques réunies sous ce terme ne peut être unifié sous une forme unique, qui précipiterait en flux aisément régulables. Les mobilités, qu'elles soient quotidiennes ou résidentielles, renvoient à des modes d'habiter, de consommer, de pratiquer la ville ; à des stratégies et des représentations diversifiées, variables selon les catégories d'individus, leur position dans le cycle de vie, leur histoire, les contraintes auxquelles ils apportent des réponses différenciées, en fonction de critères parfois objectivables, parfois plus ambivalents.

L'enjeu pour l'aménagement, dans ce contexte de pratiques multiples, est de cerner au mieux les enjeux attachés à ces stratégies et de les intégrer à leur vision de la ville, afin de redéployer les moyens et les services pour le bénéfice maximal d'unités urbaines attractives.

1-2, 3 Nouvelles perspectives pour l'aménagement

Les recherches préalables au lancement du programme « Ville émergente » ont dressé de nombreux portraits d'urbanistes et décideurs locaux « en proie à une véritable schizophrénie » (G. DUBOIS-TAINE, 2002). C'est-à-dire qu'à l'analyse lucide et observatrice des territoires contemporains, qui conduit à la reconnaissance d'une nouvelle manière de vivre et de s'appropriier les territoires, succède chez les interviewés l'aveu d'une « incapacité au niveau du faire, au niveau des propositions à présenter aux élus locaux, de ne pas se référer à la "ville ancienne", à la "ville d'hier", pour se faire comprendre, pour tenter de faire adhérer à leurs propositions. » (Ibid.).

Certaines difficultés ont été partiellement dépassées : la démarche est désormais possible, qui consiste à se pencher plus sereinement sur la ville contemporaine. Plus constructif, le discours n'est pas exempt de critiques, et, une fois évacués pour partie les reproches trop immédiats, demeure une problématique irréductible du développement périurbain. Mais de nouveaux modes

de faire la ville peuvent être envisagés à partir du repérage de ce qui doit puis peut être canalisé dans la ville émergente.

Le lieu, devenu si cher à l'urbaniste, change de statut et de qualités dans la « ville au choix ». Et lorsque les urbanistes et élus locaux interrogés dans le cadre du programme de recherche de la « Ville émergente » identifient avec lucidité « la marque et la place majeure des stratégies économiques dans l'organisation des territoires », et celle des stratégies individuelles de l'« individu entrepreneur » (ibid.), ils posent indirectement la question de la place de leur intervention, entre le repli sur la sphère privée et l'insertion des territoires dans des systèmes très vastes. Dans ce grand écart entre « très local » et « très global », l'espace public à façonner est difficile à situer.

1-2, 3 a) Définir et articuler les localisations préférentielles de la croissance

Comment l'aménagement peut-il se réappropriier les centralités émergentes ? L'avènement d'une réelle pluri-fonctionnalité dépend-elle de leur intégration à une politique urbaine, de l'appropriation de ces « nouveaux objets urbains » par les élus locaux ?

Certaines tentatives d'adjonction d'habitat ont d'ores et déjà avorté (G. DUBOIS-TAINE, 2002), et de fait elles iraient à l'encontre de la disjonction évoquée ; c'est désormais la localisation d'équipements publics structurants qui serait envisagée, afin de réintroduire de l'espace public dans ces polarités spontanées, dont la fonction marchande isolée n'est pas considérée comme suffisante à constituer le cadre spatial des aspirations culturelles et civiques. Le but est bien de conforter ces centralités en déterminant des localisations préférentielles et en entérinant ces formations « spontanées ». Mais s'en saisir est un défi pour l'aménagement car elles ne sont pas que reproduction à vaste échelle de l'offre classique du centre-ville.

- Des centralités migrantes

Ces centralités modernes dépassent l'urbaniste qui n'a pas le temps d'organiser le consensus des acteurs autour de ces nouvelles polarités. Se juxtaposent hypermarché, multiplexe, zone industrielle... sans que la mise en commun d'un espace public et d'une desserte conçus dans l'unité vienne matérialiser la construction d'un lieu social. En centre-ville, l'implantation d'un multiplexe s'inscrit dans un projet que la municipalité doit souvent porter à bout de bras. Sa volonté est matérialisée. L'opportunité foncière devient stratégie. En périphérie, l'absence de structures et de contraintes préexistantes diffère la nécessité de l'arbitrage politique. L'appropriation, beaucoup moins durable, est susceptible d'être remise en cause lorsque ces contraintes se feront sensibles, au fur et à mesure de la valorisation de l'espace « vide » en lieu

que peut engendrer l'implantation d'un pôle quelconque. Le déplacement quelques centaines de mètres plus loin est une tendance qu'on observe déjà⁴⁹. L'urbanisme ne peut que difficilement s'accommoder de cette instabilité.

- Et des migrations entre centralités

Il peut cependant chercher à fixer une trame d'ensemble, constituée mais « extensible » (permettant d'intégrer de nouvelles polarités), en renonçant à la diversification systématique des fonctions et à une hiérarchisation stricte des échelles de la fréquentation. L'exemple de l'offre de loisirs montre ainsi qu'elle multiplie et disperse sur le territoire des lieux à vocation complémentaire loisirs-tourisme, n'offrant pas forcément d'infrastructures lourdes mais dont l'aire d'attraction est à géométrie variable selon les lieux et selon les temps (G. DARRIS, 2002). Il apparaît cependant que les déplacements qui servent cette pratique du temps libéré rendent possible la structuration d'une trame de l'agglomération associant pôles importants et espaces de proximité (relativement proches des quartiers résidentiels), la mobilité quotidienne liée à ce motif apparaissant organisée -dans l'espace lorientais- dans un rayon de 10-15 km autour du domicile.

De la même façon, une connaissance approfondie des stratégies de localisation des acteurs économiques et des stratégies de déplacements des ménages peut permettre de proposer des schémas d'implantation plus variés, évitant ainsi l'accumulation inesthétique dans les lieux de plus haute accessibilité en jouant sur une certaine dispersion d'unités complémentaires mais dont la fréquentation obéit à des rythmes différents en contrepartie d'une meilleure intégration dans le paysage.

L'articulation des échelles est ici moins spatiale que temporelle, et vise à répondre aux rythmes très différents de la fréquentation.

Ces principes d'aménagement cherchent à fixer les centralités migrantes, réintroduire du territoire « patrimonial » dans « l'espace transactionnel », au milieu de l'indifférenciation créée en apparence par des déplacements facilités (J. BEAUCHARD, 2000). La mobilité détermine aussi des lieux à quitter ou atteindre, qui différencient l'espace urbain en apparence uniformisé par le réseau.

Renouer avec le patrimonial dans les nouvelles centralités, denses ou intenses, suppose que celles-ci soient stabilisées, quand il leur est reproché de s'inscrire dans une logique de

⁴⁹ Pour Marc Wiel (1999), ces dé- et relocalisations sont l'effet de tâtonnements vers une localisation plus définitive. Mais dans un espace localement faiblement différencié sur le plan de l'accessibilité, et dans le contexte d'une réglementation d'urbanisme commercial peu cadrée, les tâtonnements peuvent être appelés à durer.

consommation spatiale alternant rapidement valorisation et dévalorisation. Trouver d'autres régulations suppose un dialogue entre la puissance publique et les acteurs socio-économiques. Or, l'attention des élus périurbains est davantage tournée vers ce qu'ils considèrent comme l'espace patrimonial par excellence : le bourg.

1-2, 3 b) Le bourg, avenir du périurbain ?

Des transactions et déplacements naissent des territoires dont le terme générique de périurbain ne rend pas totalement compte. Les analyses et représentations qui se développent du périurbain font des noyaux initiaux de peuplement les éléments clef de cette constitution de territoires et de leur recomposition.

En se penchant sur la territorialisation de la « ville-pays du seuil du Poitou », Jacques Beauchard (2002), après avoir mis l'accent sur le rôle des villes (Poitiers et Châtellerauld) et de l'axe de la route nationale comme armature de cette territorialisation, est conduit à faire prioritairement des bourgs ruraux les points d'ancrage territoriaux majeurs⁵⁰. Les bourgs sont donc intégrés à l'aire transactionnelle tout en étant un espace d'investissement patrimonial (dégageant une temporalité collective à côté de la temporalité individuelle « caractéristique du trafic et du péri-urbain »). En combinant centralités patrimoniale et transactionnelle, ils sont le lieu par excellence de « cette nouvelle territorialité urbaine qui impose l'attraction des lieux comme sens d'une mobilité qui inclut aussi l'arrêt ». (J. BEAUCHARD, 2000)

Pour Marc Wiel (1999a) également, c'est sans doute autour de quelques noyaux périurbains existants, de quelques bourgs, qu'une canalisation de la dispersion résidentielle peut être envisagée ; c'est eux qui doivent polariser l'implantation d'équipements d'agglomération. A ces noyaux, il faut donner le temps de « faire souche », c'est-à-dire de grossir à un rythme plus soutenu que le restant de la couronne (et surtout que la couronne suivante) tout en les aidant à gérer les nécessités de cette croissance -notamment en contribuant à leur effort d'équipement et

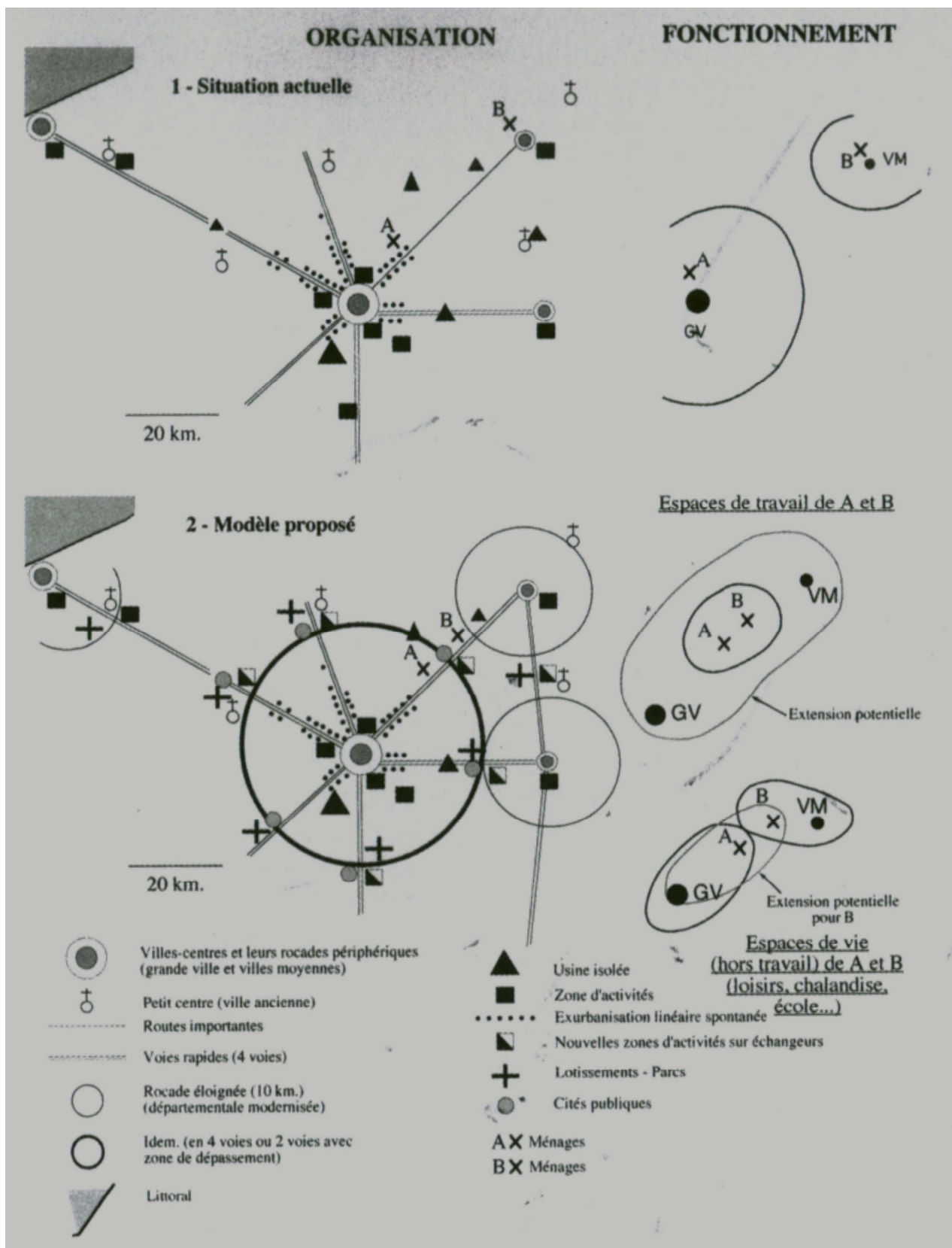
⁵⁰ « Nous avons associé la ville et la mobilité, et attribué pour le principal les flux régionaux de la RN 10 aux effets d'entraînement produits par les deux villes de la Vienne. Cette représentation, unanimement partagée, bloquait, a priori, la perception des bourgs comme acteurs principaux de la mobilité : c'est la nouvelle constitution urbaine de l'ancien monde rural qui nous échappait ! En fait, nous avons dû reconnaître que les transits de l'axe principal de la Vienne sont d'origine multipolarisée et principalement alimentés par les bourgs urbains. » Le Z.A.U tend à effacer ce « jeu urbain des bourgs » et à menacer leur « patrimonialisation » (J. BEAUCHARD, 2002). Les modèles émergents de l'urbain sont donc des modèles d'urbanisation variés : « zone centrale et mitage périphérique, archipel urbain constitué d'îlots en relation par la seule mobilité, organisation centrale associée à des satellites, polarisation linéaire continue sur un axe ou dans une vallée, ou encore agglomération à forte organisation réticulaire..., qui sont autant de modèles émergents de ces nouvelles formes de développement urbain en "multipolarisation". » (A. PENY, 1999).

de (re)modelage d'un espace public. Ce qui suppose qu'ils soient reconnus comme éléments d'un parti d'aménagement qui les dépasse et acceptent cet état de fait. En attendant l'évolution institutionnelle conséquente qui consisterait en une réelle prise en charge intercommunale des partis d'aménagement à échelle suffisante, c'est sur leur stratégie territoriale respective qu'il nous faut nous pencher pour évaluer les possibilités d'évolution. Car ces communes, souvent regroupées en communautés de communes, « voire en petits pays érigés en maillons d'un cordon sanitaire anti-agglomération », sont les « pièces du puzzle régional » d'aménagement (F. BEAUCIRE, 2003).

Dans cette perspective d'une organisation spatiale apte à canaliser la périurbanisation, Marc Wiel (1999a) estime qu'il est préférable que la rocade soit suffisamment éloignée pour maximiser par sa position le rôle de pôles d'appui des bourgs périurbains destinés à structurer la périurbanisation, à accueillir des équipements d'agglomération. Il rejoint en cela les analyses de Rémy Allain et Guy Baudelle (1997) qui formalisent un projet d'organisation de la ville-pays (par exemple, Rennes et ses pôles urbains satellites) sur la base -entre autres- de « rocades automobiles externes sous forme de voie express ou de route moderne, infrastructures idéales pour les espaces de peuplement diffus et moyennement denses : à 25-30 kilomètres de la ville principale -capitale régionale ou préfecture- (...) empruntée par des lignes d'autobus. Elle doit être dotée d'échangeurs fixant des zones d'activités secondaires ou tertiaires (...). A une dizaine de kilomètres des villes de second ordre, une voie circulaire sous forme de départementale améliorée. Le rayon de chacune de ces rocades doit se caler sur celui de la périurbanisation actuelle. » Les petites cités localisées sur la grande rocade constitueraient des noyaux de croissance (Cf. figure 5).

D'autres analyses ne différencient pas autant l'espace des circulations périurbaines de celui du bourg, objet d'un investissement patrimonial : elles considèrent que l'appréhension de l'espace communal se fait essentiellement au travers des déplacements en voiture. Ainsi, pour Annie Guedez (1997), « la commune est essentiellement décrite à travers les déplacements en voiture : sont mentionnés quelques axes routiers, des points de ralentissement, comme les carrefours et les feux tricolores, ou au contraire les zones de circulation rapide, quelques bâtiments et portions d'espaces qui ne sont jamais que des repères morphologiques. La ville n'a d'autre valeur que celle d'un espace utilitaire et fonctionnel et on ne se préoccupe pas de connaître l'espace communal dans sa totalité ni de le pratiquer hors des nécessités de la vie quotidienne. Par contre, les communes périphériques sont différemment appréciées suivant leur localisation dans

**Figure 5 -
Un modèle d'organisation spatiale en pays atlantique**



Conception : Rémy Allain, Guy Baudelle
 Réalisation : Luc Briend, GROUP. URA 915, Rennes II
 Extrait de R. ALLAIN, G. BAUDELLE, 1995

l'agglomération. La bonne accessibilité à tous les points jugés intéressants de l'agglomération donne de la valeur à telle ou telle commune. L'ensemble des besoins doit être assouvi sur le mode de la dispersion et de la flexibilité dans tout l'espace de l'agglomération. » La centralité transactionnelle l'emporte sur la centralité patrimoniale. L'enjeu pour les élus périurbains qui affirment un projet territorial est de construire cette valeur patrimoniale qui fait défaut, mais en utilisant des références qui n'occultent pas le caractère plus urbain que rural de ces territoires et permettent d'affirmer leur appartenance à un espace commun de développement.

1-2, 3 c) « Un espace commun de développement »

Une perspective importante de l'aménagement territorial est de concevoir villes et campagnes dans un ensemble intégré, afin de constituer un « espace commun de développement » du point de vue des services et de l'activité économique (J. BEAUCHARD, 1997).

Les problématiques d'aménagement sont imprégnées d'une approche des relations ville-campagne héritée de l'exode rural et d'une politique structurée autour de deux axes d'intervention spécifiques : d'un côté, une politique urbaine en charge des problèmes liés à une croissance trop rapide des villes, et de l'autre une politique rurale de gestion de la récession démographique des campagnes. « Chaque axe de cette politique s'est peu à peu identifié comme politique autonome, développant sa logique, ses outils d'intervention, ses pouvoirs d'influence. » (Y. JANVIER, 1993).

Les rapports sénatoriaux par exemple⁵¹ -qui s'appuient sur une documentation importante et distinguent rural dynamisé par la ville et rural en perte de vitesse- continuent à mettre en avant « le scénario de l'inacceptable », soit la soumission du rural à l'urbain. La méfiance envers un organisme urbain parasitant et stérilisant son arrière-pays demeure à l'œuvre dans les discours, et le développement rural à plusieurs vitesses nourrit ainsi la vision d'un lien ville-campagne infructueux car déséquilibré dans les termes de l'échange.

⁵¹ Nous pensons notamment à celui du sénateur Jean-François Poncet sur « L'Etat du territoire » (rapport d'information 241, 2002-2003) ou de Gérard Larchet sur « La gestion des espaces périurbains » (rapport d'information 415, 1997-1998). On peut aussi faire une référence rapide au Code de l'Urbanisme qui fait de la promotion de « l'équilibre entre les populations résidant dans les zones urbaines et rurales » l'une des bases de l'utilisation de l'espace : la ville en tant que telle (quelle que soit sa définition) n'est pas isolable et ne constitue pas encore, explicitement en tous cas, un niveau territorial suffisamment pertinent pour être constituée en entité intrinsèquement cohérente, contrairement à ce que nous verrons apparaître dans le cadre de la thèse du développement durable. Cependant, la ville existe et l'équilibre n'est possible que parce que ces deux composantes, ville et campagne, sont repérables.

Il est cependant admis que la disjonction des interventions entre mondes rural et urbain n'est plus valable et qu'une stratégie de positionnement économique doit se développer à une échelle plus vaste, ne pas se restreindre aux zones défavorisées mais permettre leur inclusion dans un système pour partie urbain. Mais la définition d'une politique intégrée abordant de front les zones actives et les moins actives (éventuellement entre territoires non connexes, la proximité territoriale pouvant être une restriction entravante) suppose de dépasser la juxtaposition d'actions visant d'une part le renforcement des caractéristiques rurales et d'autre part la recherche d'un équilibre quantitatif (Y. JANVIER, 1993). Si l'idée commence à émerger, la problématique correspondante est loin d'être claire, et la complémentarité se réduit à la reconnaissance de « vocation » des territoires déterminant ainsi une répartition « naturelle » des activités. Cette répartition des rôles ne modifie pas structurellement les relations entre villes et campagnes.

La dynamique de préservation et de développement mutuels en est encore aux balbutiements : l'instrument du parc naturel périurbain, un moment revendiqué, n'apparaît pas adapté à des espaces qui pour beaucoup n'ont pas suffisamment de valeur patrimoniale « naturelle ». Cette valeur doit être construite. L'agriculture périurbaine est une voie de réflexion. Elle peut être une véritable « actrice de la ville émergente » (N. SOUCHARD, J-J. TOLRON, 2002) : d'une part parce que son rôle potentiel dans la structuration des espaces n'est pas intégralement déterminé par l'héritage agronomique et géographique des terroirs, et d'autre part parce que les zones agricoles, distinguées des zones naturelles, peuvent dépasser le cadre du décor. Ce « vide » interurbain est donc à investir, et le registre de justification est variable : même lorsqu'il est d'abord environnemental (comme dans le cas rennais alors qu'il fait référence à des intérêts économiques partagés dans le cas grenoblois), il vise l'instauration d'une imbrication entre espaces agricoles et société urbaine, l'instauration de pratiques investissant ces espaces intermédiaires. La destination fonctionnelle est cependant à définir et est susceptible d'évoluer. La fonction spatiale, territoriale peut être rattachée à la fonction productive ou symbolique et paysagère mais la conciliation des deux dernières est problématique. En dehors des intercommunalités « solides », elle est abordée (et régulée ?) au niveau communal de façon diverse ; dans le cadre intercommunal, le clivage entre représentations agricoles et urbaines reste trop important pour être stabilisé et sera conduit à évoluer (ibid.).

Mais l'agriculture devrait pourtant constituer une voie de dépassement de la représentation qui fait du périurbain un espace fondamentalement en tension, le lieu de conflits d'usage exacerbés, un territoire à pacifier d'urgence ; ce qui semble signifier atteindre un équilibre le rattachant soit à la ville soit à la campagne, mais réglant l'antagonisme généré par leur interpénétration mutuelle. Cette représentation est par exemple dominante dans les rapports sénatoriaux évoqués

plus haut. De là à penser que cette « pacification » passe par une spécialisation fonctionnelle arrêtée au détriment d'une possible coexistence entre résidentiel, productif, espaces protégés... il n'y a qu'un pas dont le franchissement serait très préjudiciable à la valeur potentielle de ce nouveau « mode de ville ». Si la ceinture verte rennaise constitue peut-être davantage un décor, un environnement, qu'un lieu véritablement récréatif pour les urbains, s'il est possible que leurs pratiques de loisirs les conduisent beaucoup plus loin (A. SAUVAGE et al., 2002), la présence proche d'espaces investis par des activités peu « urbaines » nous semble contribuer à conférer aux « villettes » périphériques leur ambiance de relative ruralité et mixité (perceptibles dans la population en fréquentant le centre si ce n'est dans leurs effectifs de résidents).

Cette réintroduction de la question agricole dans l'espace de la cité dépend avant tout des conventions territoriales qui se sont instaurées au travers du jeu d'acteurs. L'espace commun de développement renvoie également à une problématique institutionnelle que nous examinerons plus tard, mais dont l'enjeu dépasse la nécessité de constituer des territoires développés en synergie dans lesquels se croisent ex ou néo ruraux ou urbains. S'il n'y a pas désocialisation des ménages périurbains, le risque d'une « désolidarisation » politique préoccupe en effet les analystes.

1-2, 3 d) La menace de la fragmentation

Parmi les voix qui s'élèvent avec plus d'assurance pour réhabiliter le périurbain et ses modes d'urbanisation et d'urbanité, il est intéressant de noter celle qui a trait au coût de ce type d'urbanisation. L'A.D.E.F s'est ainsi attachée, à l'occasion d'une étude⁵² sur les coûts pour la collectivité de l'habitat individuel, à contester un certain nombre des accusations les plus réitérées contre la périurbanisation : que le coût pour l'acquéreur du m² en individuel ne soit pas supérieur à celui du m² en collectif, bien au contraire, n'est pas très surprenant et constitue une indication pour partie insuffisante compte tenu de la non-étanchéité des budgets logement et transport pour les ménages (J-P. ORFEUIL, 2000a). L'A.D.E.F souligne d'ailleurs le problème que pose dans le périurbain le poids de ce dernier poste.

⁵² BOUTEILLE A., COMBY J., MARLET O. (2001), *Coûts-avantages des basses densités résidentielles : état des lieux*, A.D.E.F. Plus que le contenu de cette étude -commanditée par l'Union nationale des constructeurs de maisons individuelles et cofinancée par le Crédit foncier-, c'est la relative couverture médiatique dont ont bénéficié ses conclusions qui nous intéresse, notamment parce qu'elle correspond parfois à une remise en cause de la loi S.R.U. Voir par exemple les articles d'Isabelle Rey-Lefebvre (*Le Monde* du 14 mai 2001 : « La maison n'est pas anti-urbaine ») et de Guillaume Delacroix (*Les Echos* 26/04/01) qui s'ouvre sur cette interpellation : « Mesdames et Messieurs les élus municipaux, prenez garde ! La densité des constructions urbaines apporte des réponses aux préoccupations de la loi solidarité et renouvellement urbains (...) mais elle ne règle pas tout. »

Mais les finances communales seraient elles-aussi épargnées : aucun lien n'est établi entre chute des densités et augmentation des coûts d'investissements ; quant aux dépenses de fonctionnement, elles décroissent à mesure que le taux de logements individuels augmente⁵³.

Il apparaît alors clairement que l'enjeu périurbain est complexe en ce qu'il résulte bien de stratégies d'acteurs, éparpillées mais cohérentes individuellement. En tous cas à court et moyen terme. L'étude de l'A.D.E.F précise en effet que le choix d'une urbanisation périurbaine exclusivement sous la forme de logements individuels « aboutirait à une multiplication par 2,5 des surfaces urbaines totales et, par voie de conséquence, une multiplication des distances moyennes à parcourir de 1,58. » Ne sont donc pas « évacuables » les problématiques de la consommation d'espace et de l'automobile. Mais la seule action sur le C.O.S est réductrice. C'est la teneur des enjeux qui doit être précisée. Si le périurbain n'est pas de la non-ville sur le plan des pratiques et éventuellement des formes engendrées, l'enjeu social et politique dépasse ce constat.

A plus ou moins long terme, au jeu de la périurbanisation et des mécanismes de subvention publique dont elle bénéficie, apparaissent des gagnants et des perdants, au sein des ménages comme au sein de la puissance publique.

- L'enjeu social

Le choix d'un lieu de résidence périurbain correspond à la concrétisation d'un désir de « l'entre-soi », qui s'il n'est pas récent, trouve dans les nouvelles formes d'urbanisation la possibilité de se réaliser à vaste échelle. La maîtrise des territoires fréquentés que permet l'usage du véhicule particulier, mais aussi l'offre élargie des localisations résidentielles possibles, donnent aux ménages la possibilité d'éviter les contacts sociaux non désirés. La ségrégation associée de la ville industrielle fait place à une dynamique de ségrégation dissociée, qui met à distance les uns des autres lieux d'activité et de résidence, mais aussi catégories sociales. Le lien social se modifie dans ce redéploiement de la spécialisation sociale des territoires, et l'accroît en retour. Dans la ville-archipel, les îles, y compris dans leurs nouvelles centralités, se constituent sur le principe de l'entre-soi (M-C. JAILLET, 1999).

Dans le mouvement de périurbanisation, la différenciation est un impératif majeur, qui pousse les catégories pionnières rejointes par le front d'une péri-urbanisation plus massive à jeter leur dévolu sur d'autres espaces (G. DUPUY, P. SAJOUS, 2000). A côté de ces privilégiés de la première heure, les classes moyennes, numériquement importantes dans le phénomène de péri-urbanisation, se trouvent en situation « d'arbitres » face à cet espace socialement marqué : elles

⁵³ Selon les résultats d'une investigation menée sur 248 communes de la seconde couronne d'Ile-de-France, op. cité.

arbitrent sur un plan individuel (échange de temps contre de l'espace) et collectif (en pesant sur les décisions publiques : infrastructures et équipements) (ibid.).

Mais c'est un arbitrage des contraintes qu'effectuent ces classes moyennes, un arbitrage sous contraintes, qui fait dire à Vincent Kaufmann (2002) que « La dynamique urbaine que connaissent actuellement les agglomérations françaises, et par laquelle la croissance urbaine se fait autour de l'automobile, n'est pas le fruit d'un modèle d'aspiration généralisé. » Cependant, « un jeu de contraintes lié à la dynamique urbaine pousse les personnes porteuses d'autres désirs vers le modèle dominant. » (Ibid.).

S'il faut accepter le « marqueur social positif » (A. PENY, 1999) de la motorisation et de l'accession à un modèle de ville qui satisfait les aspirations individuelles et le désir de différenciation dont elles procèdent, l'inégalité des individus face à la mobilité, donc face aux opportunités offertes par l'agglomération « éclatée », pose un problème d'aménagement. En reconstituant des noyaux urbains qui allient équipements et habitat, la mixité des fonctions ne pourra générer de la mixité sociale qu'à condition de créer des opportunités locales de différenciation, opposant peut-être ces noyaux à leur couronne périphérique. En effet, le bourg en tant que lieu de résidence ne peut s'inscrire dans la mixité « à la carte » que pratiquent les périurbains (mixité acceptée et vécue au sein d'un centre commercial qui peut faire office de centre de quartier, mais refusée au sein du cadre résidentiel). La spécialisation sociale des communes dans le mouvement de périurbanisation (M. BERGER, 2002) pose alors le problème de leur solidarité politique à une autre échelle.

- L'enjeu politique

Si l'Etat reçoit davantage de recettes qu'il ne dépense pour la mobilité (sans intégration des coûts externes environnementaux), « les collectivités locales voient leur contribution au coût public de la mobilité s'accroître constamment sans recettes symétriques » (M. WIEL, 2002). Villes et départements ont en effet la charge de « restaurer les conditions d'accessibilité en périphérie afin de préserver les acquis économiques de la "métropolisation" que l'éparpillement urbain vient régulièrement remettre en cause en consommant les réserves de capacité des voies de pénétration existantes. » (Ibid.).

S'il est difficile de dire en l'état actuel des connaissances si l'urbanisation périphérique est plus coûteuse que l'urbanisation concentrée, le problème qui se pose est celui du partage des coûts quels qu'ils soient, dans des espaces (à dominante urbaine mais aussi rurale) qui forment système sans que leur évolution systémique ait une transcription institutionnelle. Le « séparatisme »

fiscal n'est pas une évolution inévitable, mais la sortie de l'agglomération des contribuables aisés peut poser le problème de leur contribution aux charges centrales, surtout s'ils ont financé les équipements de leur commune de résidence. Tandis que le financement départemental des voies qui permettent cette sortie avantage les territoires hors agglomération, le transfert en sens inverse nécessite d'inventer de nouveaux circuits, avant qu'une représentation dissociant l'identité des espaces et les responsabilités ne vienne définitivement masquer la solidarité des évolutions (M. WIEL, 2002).

La périurbanisation est loin d'être lavée de toute accusation et les analyses ne sont pas exemptes de critiques : stigmatisation environnementale, esthétique et sociale... Mais c'est plus fondamentalement l'idée que la ville contemporaine ne se réduit pas à l'étalement qui a fini par émerger avec le développement des études périurbaines. L'opposition entre l'agglomération et sa couronne périurbaine, l'une se développant au détriment de l'autre, fait place dans l'analyse à une volonté d'embrasser l'ensemble du phénomène : pour comprendre et encourager les complémentarités, éviter la dissociation, et passer d'une pensée de l'antagonisme préjudiciable au centre-ville à une pensée de l'équilibre.

C'est en ayant en vue cet équilibre global que sont définies différentes familles d'outils de régulation de la mobilité, se fondant sur des principes d'action différents et ayant chacune leur cohérence propre. Les élus s'en saisissent partiellement, en fonction de considérations autres que l'adhésion au système sur lequel elles reposent

1-3 Les familles des outils de la régulation du système ville-mobilité

Intervenir sur la ville, sans la recréer *ex nihilo* dans un modèle redéfinissant formes urbaines et place des flux, suppose de réguler un ensemble complexe, existant et en changement. La définition de solutions de régulations d'un phénomène tel que la mobilité peut être lue comme renvoyant à différentes dimensions constitutives de la ville. Les approches, en privilégiant un angle d'action, relèvent de différentes sensibilités disciplinaires, mais abordent également la question de ce qui fonde le rassemblement humain au moment où les formes de ce rassemblement changent, afin de situer la mobilité au sein de ce choix d'organisation. Leur

« philosophie » suggère qu'au-delà des changements perdure une « essence » urbaine sur laquelle peut et doit se fonder légitimement l'action.

Avec l'apport de ces logiques différentes, la relation entre ville et infrastructures de transports est envisagée sous des angles différents selon l'entrée explicative privilégiée. Ces représentations fondent différents « modèles » de ville. Ils témoignent plus de la diversification des réflexions que d'une réelle interdisciplinarité ou d'un choix collectif et politique clair. Ces différents « modèles » sont cependant indispensables pour définir une action collective qui est démarche « en vue de » et dont ils sont la finalité amont. Ils seront donc schématiquement explorés pour aborder, par la suite, les moyens que peut se donner légitimement la planification à des fins de gestion de déplacements puisqu'ils conditionnent la vision de la mobilité, du rôle et de la place qui lui sont affectés au sein de l'organisme urbain, et donc de l'action qu'il faut développer à son encontre.

La mise en œuvre de ces cultures de régulation dépend ensuite des contextes nationaux et locaux, et combine ces familles de façon difficile à apprécier en l'absence d'attention à d'autres paramètres. Dans le cas français, on peut toutefois préciser les tendances dominantes que manifestent des élus face à cette boîte à outils : les politiques d'équipement gardent leurs faveurs sans intégrer profondément les évolutions de la théorie économique (§ 1-3, 1) ; les actions localisées de requalification territoriale différencient les territoires (§ 1-3, 2), tandis que l'approche globalisante de la ville durable ne fonde pas vraiment encore de principes d'action définis et désectorisés (§ 1-3, 3).

1-3, 1 L'aspect économique : mobilité productive et infrastructure structurante

L'évolution à petite échelle des configurations de l'urbain est mise en relation avec les transformations économiques : la métropolisation permet d'organiser la production sur des territoires en réseaux et non plus emboîtés dans une pyramide hiérarchisée, occupée à son sommet par la capitale (P. VELTZ, 1996)⁵⁴. L'entrée dans un nouveau cycle économique « post-fordien » conduit François Ascher (1994) à analyser la ville qui se transforme comme également « post-fordienne », l'urbanisation intégrant les impératifs de flexibilité et de vitesse, et la forme

⁵⁴ C'est notamment sur l'ouvrage de P. Veltz : *Mondialisation, villes et territoires, l'économie d'archipel*, PUF, Paris, 1996, que cet aspect des évolutions urbaines est analysé par Thérèse Spector (1997).

métropolitaine constituant en quelque sorte « une assurance-risque pour les entreprises », et pour les actifs soumis aux mêmes exigences de flexibilité ou de biactivité du ménage.

1-3, 1 a) Croissance économique et mouvement

La mobilité facilitée, et surtout délivrée de la contrainte du transport de masse, permet cette recomposition ; sa fonction économique de support à une organisation spatiale correspondant aux nécessités de la performance économique est primordiale. Elle renforce les points forts, les métropoles, participant de la concentration et de la production des richesses. Organisées en réseaux, les métropoles ont également besoin de réseaux de transport interurbains de grande vitesse. Les réseaux les plus performants ont des mailles larges qui différencient le territoire, valorisent les nœuds de connexion et neutralisent les zones interstitielles, situées entre les points espacés de la desserte. La relation à l'hinterland compte moins que celle nouée avec d'autres lieux à distance ; la desserte T.E.R fait de la place à celle des T.G.V⁵⁵. Cette dégradation relative ou absolue de l'offre de transport ferroviaire locale a par exemple été démontrée dans le cas de la façade atlantique (P. MATHIS, 1996).

Si la croissance des échanges intra et interurbains est un facteur (et non uniquement un effet) de croissance économique, le rôle de la puissance publique est de fournir un support à ce développement. La construction de routes est très tôt mise sur l'agenda du pouvoir central français⁵⁶, mais la finalité est aussi militaire et politique, et elle s'intègre dans une politique de « grands travaux » qui anticipe parfois largement les besoins locaux (L. DAVEZIES, R. PRUD'HOMME, 1993). Au « mécanisme global aveugle » de dépenses publiques succède, dans les années soixante-dix et alors que le financement des infrastructures est de plus en plus difficile, la découverte par les économistes que « les infrastructures publiques jouaient un rôle spécifique dans l'amélioration des performances des entreprises » (ibid.). La théorie économique, qui a longtemps ignoré la contribution spécifique des infrastructures publiques à la croissance économique, devient « l'objet d'une mode » et le thème des infrastructures, au sens d'équipements servant à produire des services publics, « occupe dorénavant une place majeure dans les discours politiques comme dans les recherches académiques. » (Ibid.).

⁵⁵ Ce changement d'échelle engendre d'ailleurs des revendications d'usagers. On peut tourner à l'avantage de certains d'entre eux, comme entre Lille et Dunkerque où il est possible d'emprunter le T.G.V au même tarif que la liaison régionale. Là encore, ce sont les liens de pôle à pôle, bien que proches, qui sont valorisés.

⁵⁶ Et participe d'ailleurs de la construction de sa suprématie sur les pouvoirs locaux : son intervention aux côtés des institutions locales engendre un processus de renforcement de la centralisation et de remise en cause du caractère local et autonome de la vicinalité (J-C. THOENIG, 1980).

La problématique des effets économiques des infrastructures de transports, cruciale depuis la crise et la volonté d'évaluation des politiques publiques et de la rentabilité des investissements, a cependant notablement évolué : la conception dominante d'effets mécaniques de l'infrastructure sur son environnement socio-économique a été infirmée au profit d'une analyse des dynamiques territoriales et des acteurs. Dans ces dynamiques, l'infrastructure ne joue qu'un rôle de facteur dynamisant conditionnel (P. MENERAULT, 1993).

Reste que la France se distingue historiquement du groupe des pays européens les plus développés par le développement conjoint et actif des offres ferroviaire et routière, ainsi que par une opinion moins réfractaire à l'ouverture de nouvelles routes⁵⁷. L'effet-transport est une « idée fausse mais opératoire, qui doit son salut à son efficacité politique » (J-M. OFFNER, 1994). Au nom du droit au transport inscrit dans la Loi d'Orientation des Transports Intérieurs (1982), la politique de déplacements de nombreuses villes françaises repose sur le développement de l'offre de ce bien public que constitue l'infrastructure, dont on cherche à évaluer les effets de façon améliorée (notamment en termes socio-économiques depuis la L.O.T.I). Elles rejoignent paradoxalement en cela le libre choix du mode de transport prôné au nom du libéralisme économique par les villes anglaises (P. BONNEL, 1998). « De ce fait, [les villes anglaises et françaises] utilisent des moyens de gestion du trafic automobile beaucoup plus souples [que les villes italiennes, suisses ou allemandes], tels que la mise en place de plans de circulation spécifiques, l'utilisation d'outils techniques de régulation de la circulation automobile en temps réel. Elles cherchent à détourner le trafic de transit grâce à la réalisation de nouvelles rocade et du bouclage du périphérique. » Les politiques de restriction se diffusent néanmoins, mais de façon freinée, en décalage avec « les leçons des villes suisses, allemandes ou néerlandaises » (M. WIEL, 1999b, sur la base des travaux de P. Bonnel, 1998).

La production d'infrastructure reste donc un élément important de gestion de la mobilité, dans une approche cependant plus stratégiste que mécaniste comme nous le développerons par la suite. Elle reste l'instrument privilégié d'une décongestion du réseau, et d'une croissance métropolitaine au service de laquelle se trouvent tous les réseaux de transport. C'est ainsi que « la prospective consensuelle du développement métropolitain » fonde dans le cas toulousain l'élaboration du D.V.A, et initie une politique d'équipements viaires ambitieuse (J-P. LABORIE,

⁵⁷ Cf. les résultats d'une enquête réalisée au niveau communautaire citée par A. Bieber et J-P. Orfeuill (1993) : les Français divergent de la moyenne européenne en restant plutôt favorables à l'ouverture de nouvelles routes comme mesure de politique visant à « résoudre les problèmes de congestion dans les villes ». Cette adhésion demanderait sans doute à être réactualisée. D'ailleurs, la présentation de scénarios urbains plus complets mettant en scène la coproduction de la ville et de la mobilité débouche dans les consultations publiques sur l'adhésion au scénario le plus « régulationniste » à l'égard de la voiture (J-P. ORFEUIL, 2001).

1997). Le « modèle implicite » hérité des périodes de croissance reste prégnant et conduit à privilégier les voies rapides et la capacité au détriment des espaces traversés (F. ENEL, 1995).

Cependant, en milieu urbain, les contraintes nouvelles d'intégration qui émergent dans le cadre de la ville-paysage (Cf. plus bas) conduisent à reconsidérer les investissements. En milieu rural et périurbain, le contexte de réalisation est bien sûr très différent, encore que les contraintes environnementales majorent le coût et incitent également au partenariat avec le privé. Mais la problématique économique s'exerce encore à plein dans les discours : notons que ces derniers tendent cependant à valoriser aussi bien les retombées potentielles que la coopération qui a permis la naissance de l'infrastructure⁵⁸. Si l'effet-transport est là aussi peut-être en voie d'être relativisé, l'effet-décision reste appréciable. Son impact est renforcé par les évolutions contextuelles de l'action publique locale que nous développerons dans les chapitres suivants, et contribue à faire des politiques de mobilité des politiques d'équipement.

1-3, 1 b) Du désenclavement à la hiérarchisation des échelles de la mobilité

La certitude que les grandes infrastructures mènent au développement, certitude qui fondait une « vision éthérée » de la route commune aux ingénieurs, élites économiques et politiques, est, en théorie, le fait d'une période en partie révolue (R. BORRUEY, 1997). Il faut désormais prendre en compte les phénomènes de « Not In My Backyard » auquel s'ajoute le « Not In My Electoral Yard », et là encore les plaquettes départementales sont parlantes. Elles multiplient les témoignages de maires : décrivant le renouveau résidentiel et commercial qu'a connu leur commune soit après les travaux de déviation, soit après les travaux de raccordement à l'axe réalisé, ils invitent à considérer « avec sérénité » les déviations programmées. A considérer avec sérénité aussi, le déclassement d'une voie (il s'agit là d'une portion beaucoup plus large qu'une déviation) suite à la réalisation parallèle d'un itinéraire plus rapide : c'est le cas de l'axe Rennes-Antrain, et le développement (valorisation touristique) passe ici essentiellement par les initiatives et les partenariats locaux. L'axe est proprement « périurbanisé », comme une voie rapide peut être « urbanisée » par transformation en boulevard urbain, en ce sens que le projet territorial émanant du local doit se réimposer à la vocation extra-territoriale initiale de l'infrastructure.

⁵⁸ Ce qu'illustre par exemple la sémantique attachée à l'axe routier dans les plaquettes réalisées par le département de l'Ille-et-Vilaine : l'axe Rennes-Angers (plaquette de janvier 1998) symbolise la coopération réussie inter-départements et inter-régions ; il fédère et fait émerger une région non pas administrative mais au sens territorial du terme « en misant sur les potentialités et les complémentarités économiques ». De même, le bouclage de la rocade (plaquette commune de février 96) est un « partenariat exemplaire ».

Il y a l'ébauche d'une disjonction des échelles économiques qui répond à la distinction qui s'instaure entre mobilité utile et inutile : les réseaux rapides conservent l'apanage d'être des supports de productivité, tandis que la desserte périurbaine sert un étalement qui n'est plus assimilé unilatéralement à la croissance, voire considéré comme contre-productif. Or, s'il existe « une demande forte et constante des élus en matière d'infrastructures de communication » (P. DURON, 2002), ce dont témoignent les Contrats de plan Etat-régions, il reste que ces demandes sont souvent du sur mesure qui ne s'accommode pas des schémas à larges mailles des réseaux performants. Lorsque l'accessibilité de l'intégralité du territoire est érigée en principe d'aménagement (Loi d'Orientation et d'Aménagement Du Territoire de février 1995), la couverture spatiale ainsi visée rentre en conflit avec le caractère discriminant territorialement de ces équipements coûteux.

Si, dans les communes rurales, la grosse infrastructure est acceptée (encore que l'absence d'accès direct, avec présence sur la commune même d'un échangeur, engendre une dévalorisation du gain perçu d'accessibilité qui reste pourtant réel), dans le milieu urbain c'est le transport en commun qui est devenu à la fois outil de « désenclavement » (objectif civique d'accessibilité) et de valorisation économique.

Implicitement, le territoire n'est plus considéré comme un ensemble homogène à unifier par la desserte, mais comme un ensemble composite à desservir de façon différenciée, en distinguant les nécessités de la métropolisation (qui est productive) de celles de la périurbanisation (ou de la transition urbaine) qui ne renvoie plus au développement économique mais à une dynamique qui s'auto-entretient, produit ses propres nécessités... et vient concurrencer celles des échanges producteurs de richesse, créant de la congestion.

La valeur différenciée des différents sous-espaces et des différents déplacements permet une régulation de la demande par les coûts.

1-3, 1 c) La ville, bien économique

L'approche économique consiste à réguler par les prix la congestion. Les « biens urbains » connaissent une tragédie comparable à celle des biens communaux victimes du surpâturage, et il faut palier la dissymétrie qui s'instaure entre le bénéfice individuel retiré de l'accès au réseau viaire et la nuisance, subie collectivement, de la congestion. Le péage, notamment, permet de conditionner l'accès au réseau à la prise en charge par le nouvel entrant d'une partie du coût de la nuisance externe qu'il crée (F. LEVEQUE, 1998). Cette approche « économique orthodoxe » a été affinée (et le schéma du péage urbain enrichi, en posant par exemple comme condition de son

acceptation le déploiement parallèle d'une offre alternative en transports collectifs ou en introduisant des modulations tarifaires en fonction de l'heure et/ou du taux de remplissage des véhicules), une approche plus « moderniste » s'attachant davantage encore à cette gestion des rythmes et des circulations de pointe (l'incitation au covoiturage peut alors se faire par réservation d'une file d'autoroute), en faisant participer un autre acteur économique majeur : l'entreprise (J-P. ORFEUIL, 1994).

Les instruments économiques sont des instruments incitatifs par lesquels la puissance publique ne réaffecte pas autoritairement les droits d'usage. Ils peinent à s'imposer, les décideurs manifestant une nette préférence pour la norme applicable à tous -par exemple, la circulation alternée, la limitation de vitesse, ou les diverses interdictions qui réglementent la circulation. Le débat porte alors sur le fait que les normes, insuffisamment différenciées, ne tiennent pas compte de la diversité selon les agents des coûts qu'elles entraînent pour s'y conformer (F. LEVEQUE, 1998). De façon masquée, la norme a donc des effets redistributifs, tout comme le péage mais avec moins d'efficacité et de visibilité. Cet aspect du débat s'est développé dans l'analyse des interventions publiques, par exemple dans la substitution du concept d'équité à celui d'égalité *a priori*. Mais les termes en sont complexes et la régulation économique ne les assume pas de façon satisfaisante pour les spécialistes de l'urbain. Poussée jusqu'au bout, l'efficacité économique serait incarnée par la « ville privée » qui, si elle apparaîtrait comme le mécanisme inégalitaire par excellence, présente un avantage en matière de justification économique des choix d'équipement : non plus subventionnée par les contribuables mais par les utilisateurs, la totalité des services rendus doit être ajustée aux besoins sous peine de sanction immédiate pour « l'industriel de l'immobilier fournisseur de la ville privée ». Face à un Etat « fournisseur », les contribuables « disposent de possibilités de se faire entendre plus restreintes que les consommateurs. » (F. LEVEQUE, 1998).

Précisons ici qu'il ne s'agit pas de dire qu'un usage des instruments économiques conduit en toute logique à faire de la « ville privée », mais que cet usage n'intéressera -au mieux- que ponctuellement les urbanistes et les élus locaux. Ceux-ci interviennent cependant dans un contexte idéologique qui détermine leurs modalités d'action : l'évolution, que nous préciserons plus loin, ne se résume pas à la montée en puissance de la privatisation comme « remède privilégié pour mettre fin à la tragédie des communaux. » (Ibid.). Mais elle cherche des solutions en fonction d'interrogations qui soulèvent ce problème. Citons le colloque « Droits de propriété et environnement » (1996) qui a été l'occasion d'une confrontation entre deux conceptions de la défense de l'environnement : l'une prônant la prise en charge de cet objectif par une politique menée au nom de l'intérêt général et contre les intérêts individuels immédiats des propriétaires

privés des terrains, en renforçant la réglementation de l'utilisation du sol (interdiction) et en se substituant à eux pour ce qui est du « faire » ; l'autre considérant au contraire que seuls les propriétaires ont un intérêt véritable à préserver le site⁵⁹. Les idées anglo-saxonnes ne s'importent pas telles quelles dans le contexte culturel français, sans toutefois que celui-ci leur soit imperméable. Le « public choice » n'est pas non plus une notion totalement étrangère à la gestion municipale des communes françaises : dans la compétition territoriale qui les oppose pour attirer, elles ont intégré le principe du « vote avec les pieds » des populations et des entreprises, et les possibilités d'attraction que représente la mobilité résidentielle et quotidienne.

Si le fonctionnement urbain repose sur la mobilité, et désormais très largement sur l'automobilité, le modèle de référence a changé : l'objectif officiel est la limitation, voire la réduction des trafics, le découplage entre développement économique et croissance de la mobilité. La conception du progrès économique et technique s'est en effet modifiée. L'attraction urbaine n'est plus liée mécaniquement à l'induction économique : la ville est devenue culturellement un lieu de vie obligé pour la majorité des hommes (P. HAERINGER, 1993). C'est à présent le rassemblement urbain qui produit une forme d'économie (économie de l'urgence et de l'immédiat).

Dans ce contexte, la mobilité croissante prend une valeur différente selon les espaces qu'elle relie et les temps dans lesquels elle s'effectue. Il faut alors moduler les conditions de son déroulement dans le temps et/ou dans l'espace pour dépasser l'affrontement entre objectifs économiques et environnementaux qui structure encore largement la formation des groupes de pression locaux (B. JOUVE, 2002, G. NOVARINA, 2001). L'urbaniste penchera pour l'espace, distinguant un territoire urbain (à unifier par la mobilité) des relations interurbaines (sur lesquelles peut en revanche s'exercer un péage). Sur le territoire urbain, l'aménagement urbain revient au cœur de la question de la mobilité et de sa gestion⁶⁰.

⁵⁹ « Les atteintes à l'environnement ne résulteraient que d'un mauvais respect des droits de propriété, et en particulier de la non-indemnisation des dégâts subis. Si le ministère de l'Équipement devait indemniser les propriétaires riverains des voies rapides pour les nuisances sonores qui diminuent les valeurs vénale ou locative des immeubles, n'adopterait-il pas des tracés différents ? Si la construction d'un terrain s'accompagnait de l'indemnisation des propriétaires des espaces naturels riverains, n'y aurait-il pas moins de mitage ? » (compte-rendu de V. RENARD, 1996).

⁶⁰ Le défi actuel, pour des urbanistes remobilisés, est d'ailleurs souvent présenté comme consistant à intégrer le temps dans la gestion spatiale, autant pour intervenir sur une périphérie dont le fonctionnement repose sur cette perméabilité entre les deux catégories que pour gérer des centralités traditionnelles dont l'avenir est lié aux évolutions qui les environnent (l'offre urbaine spécialisée sur laquelle peut être reconduite la valeur du centre-ville pourrait ainsi être reconsidérée en fonction des plages libres des salariés). De façon générale, en renouant avec une analyse insistant sur le système de contraintes qui s'impose à l'individu, l'action de la puissance publique est relégitimée (il s'agit de maîtriser un mécanisme et non l'individu). Or, si l'espace a assoupli ses contraintes, il n'en

1-3, 2 L'aspect social : le droit à la mobilité et l'infrastructure comme espace public

Le « postulat écologique » (M. RONCAYOLO, 1990) de l'urbanisme réformateur, qui transforme l'ordre spatial pour modifier les relations sociales, se trouve renversé : les pratiques ont remodelé le cadre spatial de la ville. A la science des urbanistes, on oppose alors « le jeu des pratiques, des représentations, de l'imaginaire venant de l'habitant lui-même. » (Ibid.). Les approches fonctionnelles, qui réduisent les fonctions à la notion d'activités et les besoins aux nécessités de la mobilisation de la force de travail et de sa reproduction (A. HAYOT, 1993), ignorent la ville comme espace social : l'urbaniste est alors mis en demeure de prendre en compte les usages sociaux dans leur complexité en renonçant à ses velléités de maîtrise⁶¹.

Mais l'urbanisme ne renonce pas à une certaine « logique du milieu » (M. RONCAYOLO, 1990). L'impossibilité de la ville maîtrisée engendre une forme de localisation de l'action. Les failles de la société semblent trouver une incarnation dans certains lieux jusqu'à se résumer à eux⁶². Tout en refusant les schémas globaux de la sociologie urbaine des années soixante-dix, il cherche à retrouver des territoires dans l'archipel composite des lieux. C'est à partir des lieux que peuvent être appliqués des principes d'actions sur la mobilité procédant d'une sensibilité à sa fonction d'urbanité et d'un rejet de certaines de ses manifestations. La mobilité n'est pas intrinsèquement négative ; c'est son traitement inconsidéré qui la pervertit et la dénature.

va pas de même du temps, et les contraintes temporelles guident l'organisation spatiale. Le maire de Rennes, Edmond Hervé, est d'ailleurs à l'origine d'un rapport sur *Le temps des villes* (juin 2001) et l'adaptation des horaires des services publics. La ville de Vitré, toute proche, expérimente sur ce thème d'une offre complémentaire de garde d'enfants, et le C.O.D.E.S.P.A.R (Comité de développement économique et social pour l'aménagement du bassin d'emplois de Rennes) réfléchit à un meilleur fonctionnement des gardes atypiques afin de faciliter l'accès des femmes à l'emploi, notamment dans les zones d'habitat dispersé et périurbaines. Ces territoires de faible densité appellent des solutions intermédiaires entre individuel et collectif, y compris en matière de transports (Cf. M. ALLAMAN, « Imaginer d'autres modes de garde de la petite enfance », *Diagonal* n°150, juillet-août 2001).

⁶¹ J-Y. Toussaint et M. Zimmermann (2001) expriment d'ailleurs une certaine inquiétude face aux certitudes nouvelles que développeraient les « aménageurs de l'An III » et rappellent que « La ville de l'automobile est née de la maîtrise du sujet, depuis la construction du véhicule particulier à celle des infrastructures. »

⁶² Ainsi certains quartiers deviennent-ils défavorisés au même titre -voire en lieu et place- que les populations qui les habitent. Sur cette base, l'action sur l'espace reste bien une action sur la communauté sociale, mais sur certains de ses segments.

La mobilité n'est pas qu'un flux : ce sont des individus, des modes de vie⁶³ susceptibles d'améliorer le lien social. Elle est donc proprement urbaine, car la ville est lieu d'interactions, et les déplacements sont « symptomatiques de ce qui lie assez fort des humains pour justifier de vivre les uns à côté des autres et de faire société sur un territoire qu'ils aménagent en commun. » (M. WIEL, 1998). Territorialisée, la dimension sociale de la mobilité devient celle de l'accès de tous à l'espace public. La « bonne mobilité », celle qui met en relation, nécessite un retour à une forme urbaine d'essence vertueuse apte à en canaliser les excès.

La figure idéale de l'espace public est pour l'urbaniste celle d'un espace où aucun groupe n'impose ses codes, et son attention se porte plus particulièrement sur cette limite subtile entre appropriation d'un lieu public et confiscation par une communauté⁶⁴. Les réflexions sur l'insécurité, celle vécue par les individus et non plus -uniquement- l'ordre public, prennent une place importante dans les préoccupations urbanistiques et participent de la réhabilitation de la rue dans le sillage des réflexions réactualisées de Jane Jacobs⁶⁵.

Le partage réussi de l'espace public entre ses usagers ne doit pas se résoudre en la matérialisation de limites physiques (du type séparation des circulations), mais doit résulter d'une confrontation permanente et réussie entre les différentes catégories, d'une auto-régulation des « co-présences » (J-S. BORDREUIL, 1995). La rue présente quelques garanties en vue de cette réussite mais l'usage de l'automobile la compromet.

D'une part, l'espace investi par la mobilité automobile voit se développer les réflexes de territorialité agressive, et l'automobiliste tend à considérer comme lui appartenant en propre, au titre de l'usage de sa voiture, des espaces qui relèvent du domaine public (G. DUPUY, 1995). Pour l'urbaniste, ce comportement ressort de la confiscation. D'autre part, les espaces ouverts et dédensifiés sont attractifs mais le parc ou la voie-promenade ne doivent pas se contenter d'être des espaces verts : ils doivent être des espaces d'activités diverses à l'instar du boulevard ou de la place traditionnels. Le seul plaisir de la mobilité -piétonne mais surtout automobile avec les *parkways*- dans un paysage agréable ne suffit pas à assurer la sécurité de ceux qui le

⁶³ En témoigne, par exemple, le titre révélateur d'une étude produite en 1992 par l'Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Toulousaine : « Les chemins de l'anthropole : le rôle des routes dans la ville à vivre », qui envisage l'infrastructure viaire dans son rôle de mise en relation.

⁶⁴ Les travaux de microsociologie et psychologie ont contribué à introduire cette problématique des conduites territoriales dans la gestion urbaine de la mobilité (J-S. BORDREUIL, 1995).

⁶⁵ Lorsqu'il prend la forme de la rue, l'espace public est clairement déterminé spatialement, sa surveillance en est facilitée et assurée par l'animation et la présence de riverains. D'autres formes sont en revanche propices à l'émergence d'un sentiment d'insécurité (J. JACOBS, *The death and life of great American cities*, New York, 1961).

fréquent⁶⁶. La mixité est donc un pilier essentiel d'un espace public réussi : mixité des fonctions, des pratiques, des groupes sociaux qui en font usage. Cette accumulation suppose une relative renonciation au contrôle et à la performance fonctionnelle des espaces dédiés et affectés à un usage, au nom de la complexité de la réalité urbaine, et il y a ainsi changement de modèle urbain (M. ZEPF, 2001). Mais plus qu'un renoncement au contrôle, c'est l'instauration d'un nouveau « jeu » avec les territoires, avec des règles fondées sur leur qualification et la lisibilité de codes sociaux, que l'urbaniste (et l'élus périurbain) cherchent à mettre en place pour matérialiser ces territoires.

Face aux logiques territoriales de l'entre-soi et de la confiscation, libérées par l'automobile, l'urbaniste ne renonce donc pas à modifier les comportements par une action spatiale. La reconquête est certes délicate : l'automobile, démocratisée, est utilisée sur un espace public banalisé ; différencier cet espace en interdisant à la voiture l'accès à certains lieux est perçu comme une attaque à la nature de l'espace public et apparenté à de la ségrégation. L'enjeu, particulièrement net dans les interventions sur l'espace périurbain, est de réimposer dans la perception des limites territoriales, dont le franchissement suppose une adaptation du comportement, tout en évitant que ces limites ne correspondent à l'appropriation exclusive d'une portion d'espace par un groupe. Le traitement de l'espace public doit individualiser les lieux tout en les reliant. Cette mission d'unité de l'espace public est par exemple essentielle dans les communes périurbaines lorsqu'il s'agit de matérialiser l'insertion des lotissements dans le tissu.

1-3, 2 b) La rue, essence de l'espace public, et ses possibles déclinaisons

La voirie peut devenir l'espace public par excellence, à condition qu'elle soit ouverte à tous d'une part, mais également qu'elle matérialise avant tout un certain nombre des règles qui régissent les relations des parties au tout, des individus à la communauté. Sur cette artère peuvent se greffer les intérêts particuliers pour constituer un ensemble cohérent et structuré, officialisé⁶⁷.

La rue, après avoir été remise en question par l'urbanisme fonctionnaliste, s'impose aujourd'hui dans les représentations des urbanistes comme la forme la plus à même de rendre la règle lisible

⁶⁶ Par ailleurs, en Europe, l'esthétique urbaine traditionnelle ne s'est pas effacée devant l'esthétique de la mobilité. Le point de vue de l'usager en mouvement reste encore au second plan.

⁶⁷ Cette approche est loin d'être neuve, et le service de la voirie est historiquement le premier des services d'urbanisme : il gère les échanges entre les individus et la collectivité. La voirie accueille les réseaux, dont l'existence signe l'organisation collective, et permet la distribution à chacun des fruits de cette organisation. Elle aligne les façades et les ouvertures des espaces privés sur l'espace collectif. Elle est donc interface, et médiatisation par la règle des relations entre individus.

et compréhensible par tous. Elle sert la structuration des territoires, et la trame qu'elle tisse conditionne la capacité d'un tissu à évoluer, à se densifier, à se renouveler, puisque rue et découpage parcellaire se définissent l'un l'autre, constituant les deux termes indissociables de l'édification de la ville.

Pour constituer cette trame, l'urbaniste doit identifier les fragmentations qui affectent et structurent un espace, c'est-à-dire la façon dont ce territoire est structurellement différencié par des trajectoires de mobilité : non pas de mobilité « instrumentale » (le déplacement physique et les interdictions matérialisées et réglementaires qui lui sont appliquées), mais celle qui est générée par des interdits spatiaux fondateurs de la société qui s'inscrit sur ces territoires (par exemple la propriété). Ces interdits impriment aux trajectoires de mobilité une certaine direction, un sens, parce que ces trajectoires vont résulter d'un dialogue entre les différentes parties en présence sur le territoire. Créer une voie, quels que soient sa longueur, son gabarit etc., doit donc être avant tout une action structurante. Une coupure peut d'ailleurs avoir du sens si elle ne génère pas une discontinuité là où il y avait unité, mais matérialise par exemple une limite d'urbanisation -qui posera cependant un problème majeur d'intégration lorsqu'elle aura été dépassée (F. ENEL, 1995).

- La voie dans le tissu constitué

La voie de l'urbaniste contemporain s'inscrit donc dans une morphologie qui lui préexiste, qu'il doit d'une part respecter, et d'autre part rendre féconde : l'adjonction d'une voie doit révéler et enrichir la morphologie urbaine. La protection de la totalité urbaine dans sa structure héritée et réactualisable permet de préserver la ville des atteintes qui remettent en cause l'équilibre entre les pleins et les vides (automobile et réhabilitation par exemple). Ce que l'Atelier Parisien d'Urbanisme nomme de façon révélatrice la politique des « tissus constitués » évite une dissociation trop importante de la voie et du bâti.

Quand le déplacement, linéaire et sans épaisseur, a tendance à refuser la contrainte spatiale et la consistance de la ville qui est réduite à ce qu'il y a « autour », la vertu de cette composition urbaine rend au contraire possible la modération de l'impact automobile : ralentir la vitesse, contrôler le stationnement sont des mesures simples qui rendent compatibles la présence de l'automobile et les pratiques urbaines habituelles (S. WACHTER, 2003) et dont on peut obtenir le respect par les usagers car cet espace public est physiquement contrôlable ; la volonté politique de le faire se légitime en se présentant comme reposant sur une volonté collective de préservation et d'animation de quartiers dont elle renforce par des aménagements la valeur identitaire et de sociabilité.

L'urbaniste, bien qu'il ait un temps désolidarisé la rue du bâti, les a plus souvent considérés comme intrinsèquement liés, déterminant les proportions, puis la capacité, de l'un par rapport à l'autre, recherchant par l'alignement et l'harmonisation des façades, la constitution d'un véritable « front » bâti. Le « plein » et le « vide » se définissent l'un par rapport à l'autre, et c'est dans leur relation qu'émerge la forme urbaine. Cette approche fait cependant de la voie un élément statique, constitutif de la ville, dans sa matérialité, au même titre que les constructions, un support pour les composants fixes avant même d'être support des composants mobiles. Hors des « tissus constitués », cette relation est plus instable.

- Boulevards et *parkways* périphériques : un patrimoine mobilité ou un patrimoine contre la mobilité ?

En périphérie les urbanistes doivent désormais penser l'organisation urbaine autour de dynamismes de mobilité dans des territoires qu'ils ne considèrent pas comme constitués. Les roclades, initialement destinées au contournement, sont bien plus que des infrastructures superposées au développement urbain pour en maximiser le fonctionnement : ce sont des axes inducteurs de sa reconstitution (dévalorisation pour l'habitat/valorisation économique) autour desquels le zonage s'installe spontanément, indépendamment de la planification urbaine. Les nœuds routiers induisent également une dynamique d'appropriation du sol particulière. Autour de ces axes, l'urbaniste est privé de l'outil de composition du parcellaire, qui permet des « retouches » en rapport avec ses moyens d'action, et une évolution au coup par coup intégrable au temps long de la ville, organisation des multiples initiatives individuelles (J-C. GALLETY, 1991). Cette structure sous-jacente disparue, l'évolution urbaine se fait par « nappes », et l'initiative individuelle (qui prend la forme d'un acteur puissant) est beaucoup plus difficile à encadrer, sans que la puissance publique n'ait plus ni les moyens ni l'ambition de s'y substituer totalement.

Cette « impuissance » se traduit par une approche « réduite » : réduire le nombre d'échangeurs, éloigner l'infrastructure de la zone agglomérée ou exiger une étude d'impact paysager constituent autant de solutions qui tentent de réduire l'interaction axe viaire/urbanisation, une approche défensive qui reconnaît la nécessité de la voie et cherche à en faire un moindre mal, en lui ôtant ses propriétés structurantes faute de pouvoir les maîtriser. Une rocade de contournement est établie « autour » du bâti. Mais il est clair qu'elle ne fait plus office d'enceinte le contenant, bien au contraire. Penser l'intégration (présente ou future) au tissu urbain est impératif et ne peut se résumer à la minimisation de l'impact écologique. La hiérarchisation n'est pas non plus une solution qui va de soi ; il s'agit d'éviter l'organisation spatiale cloisonnée qui peut aller de pair.

Les nouvelles infrastructures ont toujours entraîné des processus de valorisation/dévalorisation foncière : l'œuvre d'Hausmann témoigne de la maîtrise de ces processus, en tous cas de la volonté qui s'y attache. Mais cette régulation doit désormais disposer de nouveaux instruments. Or l'attitude actuelle est d'attendre une certaine « stabilisation » avant la reprise en mains⁶⁸. Ces espaces périphériques informés par la mobilité ne pourront être gérés avec les mêmes instruments que ceux de la ville-centre, puisque les transformations affectent la nature de la relation des hommes à leur territoire, dans ses dimensions spatiales mais aussi temporelles.

La réflexion sur les possibilités d'intégrer dès la conception la voirie urbaine rapide à la ville, en tenant compte du contexte actuel de production des équipements, s'inspire des modèles du *parkway* ou du boulevard urbain, cherchant parfois le compromis entre les deux, dosant en fonction du contexte les qualités de l'un ou de l'autre.

Si l'habitat est exclu par la circulation accueillie sur ce type d'artères, cette intégration peut se faire par le biais des espaces publics. Elle peut aller de la simple juxtaposition sans mise en évidence de relations fonctionnelles -ce qui renvoie à un travail de minimisation de l'impact et des nuisances- jusqu'à une perspective plus complète de conciliation entre ces deux espaces aux logiques différentes, avec usage des effets socio-économiques de l'infrastructure et changement de statut de cette dernière -vers les formes réactualisées de l'avenue ou du boulevard (F. MIALET, N. FOUQUE, 2001). Mais définir des formes permettant de circuler rapidement tout en circulant dans un territoire à l'identité affirmée suppose effectivement d'actualiser les références, réactualisation qui se solde forcément par un changement de leur nature. Reparler de « boulevard » ou de « parkway » est une référence linguistique avant d'être un concept bien défini, et encore moins une réalité concrète. A partir de ce signifiant, les signifiés sont parfois différents suivant les concepteurs, et suivant les contextes.

Dès lors la question est bien : « Peut-on encore penser boulevard ? » (A. DEMANGEON, 1997). La figure du boulevard est plus satisfaisante pour l'urbanisme que celle du *parkway*. Mélangeant ville et nature, elle se caractérise surtout par sa capacité à concilier plusieurs échelles spatiales en reliant ce qui est lointain (sa capacité à écouler le trafic est forte) et ce qui est riverain (il fait corps avec l'espace traversé, contrairement à la voie rapide qui ne crée de valeurs qu'en quelques points). Mais c'est surtout la pluri-fonctionnalité qui est retenue par l'urbaniste comme critère de

⁶⁸ Or, une autre des valeurs qui apparaît opératoire dans le décryptage des territoires émergents serait le caractère de l'éphémère et de l'inachevé ; une certaine aspiration à vivre dans le transitoire serait corrélative du mode de vie moderne et périurbain (G. DUBOIS-TAINE, 2002). La gestion de ces territoires pour partie en friches impliquerait de maîtriser ce transitoire sans le figer, faire des aménagements souples, susceptibles d'évoluer, au rythme des finances communales et des besoins, fondés sur l'énonciation de valeurs de base (le vert, le vide...) sur lesquelles se grefferont au fur et à mesure les opportunités saisies, telles qu'elles se dévoileront (ibid.). Cette idée d'un étalement dans le temps est très présente dans les discours des maires.

la requalification. Il s'agit, en fonction de la place effective, d'effectuer un partage entre les usages. L'équilibre des fonctions est la définition du boulevard. Le problème de la congestion/fluidité, la composante « longue distance » du boulevard sont donc en partie évacués, au profit du modèle de la rue traditionnelle, non piétonne.

L'inventaire des cas franciliens d'aménagement de voies montre d'ailleurs que les interventions un peu conséquentes sont motivées par l'accueil d'un transport en commun en site propre, ou par la construction d'une autoroute urbaine ou voie rapide qui déleste une artère du trafic de transit et permet alors de l'adapter à sa nouvelle fonction de desserte locale (S. FUCILLI, Z. CVETKOVSKI, 1992). On voit que la référence mentale du boulevard urbain aboutit concrètement à une hiérarchisation du trafic (c'est-à-dire au report des nuisances sur des voies spécifiques), et à l'effacement de la mobilité individuelle au profit d'un axe relativement lourd de transport collectif⁶⁹. Or, le boulevard relie des éléments urbains à longue distance, le réseau des boulevards écoule aussi un trafic qui est de nature transitoire par rapport à certaines des zones traversées.

- Aménager les voies pour mettre en scène l'identité locale

Avec notamment les travaux de Kevin Lynch⁷⁰, les études portant sur la perception de la ville ont souligné qu'au-delà de la forme et de la fonction, la ville est représentation ; l'espace urbain doit avoir un sens pour ceux qui y vivent afin qu'ils se l'approprient. « Voies » et « nœuds » figurent parmi les « points d'accroche » qui orientent la perception. Ils fournissent donc un support important au travail de l'aménageur et le conduisent à s'intéresser aux « vides » autant qu'aux « pleins ».

La scénographie par les aménagements viaires suppose que ne leur soit pas déniée toute propriété urbaine même lorsqu'ils accueillent des déplacements de relative longue distance.

Le giratoire par exemple, malgré la lisibilité qu'il est susceptible de conférer aux espaces circulés, et les aménagements « urbanisants » et non uniquement circulatoires dont il peut faire l'objet, est perçu comme l'archétype de la distorsion qu'impose l'automobile à l'espace, alors qu'il « gomme la linéarité de l'itinéraire au profit d'un maillage dans les deux dimensions du plan. » (D. FLEURY, 1998). En périphérie, il peut être utilisé pour territorialiser la voie rapide, affirmant par sa succession une fonction de cabotage et une vitesse plus urbaines ; dans les espaces d'urbanisation discontinue, ces carrefours espacés d'un à quelques kilomètres desservent

⁶⁹ Pour Bernard Reichen (1998), ce sont aussi « les nouveaux transports en site propre [qui] sont les premiers actes concrets à rendre compte de cette réalité [de la superposition de la ville de la distance et de la ville de la proximité dans le vécu quotidien des citoyens] et à prendre en compte l'échelle globale des aires métropolitaines. »

⁷⁰ LYNCH K. *The image of the city*, Cambridge, M.I.T, 1960.

et signalent les noyaux urbains. « Le nom de "boulevard interurbain" fut envisagé pour dénommer ce traitement d'itinéraire mais abandonné car porteur de sens contradictoires. » (ibid.).

Il apparaît très difficile de qualifier sur un plan urbain l'espace des voies au moment de leur réalisation (ce qui serait pourtant gage de cohérence ultérieure). Sur le plan sémantique, les fluctuations de la désignation reflètent les conflits qui surgissent fréquemment entre l'Etat et la commune lorsqu'il s'agit de réaliser un axe d'intérêt considéré comme général. Sur le plan des aménagements, ce dialogue conflictuel a des répercussions directes sur les efforts faits pour minimiser l'effet de coupure. Françoise Enel (1995) constate que les services de l'Etat vont jusqu'à nier une identité au territoire traversé pour éviter ce problème potentiellement coûteux. Quant aux élus locaux, ils n'apparaissent guère meilleurs urbanistes : leur « mauvaise vision ou maîtrise des phénomènes routiers et de leurs impacts, localement et dans le temps » les rend de leur propre aveu impuissants devant les problèmes urbains générés par l'axe, et complique le travail des porteurs de projet urbanistique autour de l'axe. Les clivages communaux ne sont par ailleurs pas dépassés quand les solutions d'aménagement nécessiteraient une vision intercommunale (F. ENEL, 1995).

C'est donc essentiellement dans le cadre communal que l'affirmation d'une identité et d'un projet territoriaux vient, dans un second temps, remettre en débat la question de la coupure et des aménagements à faire prévaloir. C'est notamment le cas dans les communes périurbaines engagées dans ce processus d'affirmation. La volonté de créer un espace public se manifeste alors comme l'outil fondamental de cette démarche qui est à la fois construction d'un territoire et construction de la puissance publique qui en a la charge (J-C. PRADEILLES et al., 1997b). La (re)structuration qualitative de l'espace public affirme l'existence, vis-à-vis de l'extérieur, d'une entité politique cohérente en lieu et place du fragment défini par sa position périphérique (position subordonnée géographiquement et politiquement).

L'espace public a donc une fonction plus large que la revalorisation du cadre immédiatement local : il a bien une fonction qu'il exerce à l'échelle de l'agglomération, mais moins pour être parcouru en tant que réseau déployé sur une surface importante que sur un plan symbolique.

La construction de l'espace public en notion urbanistique par excellence⁷¹ renvoie aux évolutions de la profession et de son rôle dans les politiques urbaines décentralisées. Cette notion se retrouve autant dans les discours de la puissance publique que dans ceux des urbanologues.

En la mettant au cœur de l'intervention sur la ville, les urbanistes tentent une réappropriation du fonctionnement de la ville mais aussi de la société, fonctionnement dont les valeurs qui en sont le moteur et les espaces qui en résultent leur échappent dans l'exemple des périphéries. Agir sur les lieux de la mobilité permet d'agir sur la mobilité donc sur le fonctionnement de la cité comme communauté organisée, ce qui est une des tentations idéologiques de la pratique urbanistique dans sa quête de capacité à informer les réalités. L'administration du territoire devient alors action politique (c'est-à-dire qu'au-delà de l'application de la règle elle est production de la règle) et se trouve revendiquée comme telle dans les discours des élus (J-Y. TOUSSAINT, M. ZIMMERMANN, 2001). De même les communes périurbaines cherchent-elles à traduire par la qualification de leur espace public l'existence d'un « espace de réelle administration et décision locale face aux flux péri-urbains » (J-C. PRADEILLES et al., 1997b).

- Retramer et mettre en scène l'agglomération

Outre la cohabitation localisée des usages dans leur diversité, l'espace public sert aussi, à échelle plus petite, l'intégration de tous les espaces à l'ensemble collectif qu'est la ville : la préoccupation urbanistique est alors de désenclaver les quartiers, mal articulés avec le système urbain, ou de faciliter l'accès des groupes marginalisés à un maximum d'espaces publics. Le développement par les urbanistes de la figure de l'espace public en tant qu'espace « pour tous » à sécuriser et garantir de la continuité urbaine devient dans cette perspective révélateur de leur effort pour articuler une série de lieux (physiques et sociaux) en réseau. L'action sur cet espace public relève de la réaffirmation de divers enjeux urbains : la solidarité entre les quartiers, le travail sur leur identité propre se conjuguent avec la recreation d'une continuité et d'une unité de l'agglomération (J-L. AZEMA, 2001). Objet clef de l'intervention urbaine, l'espace public est à la fois localisé et inséré dans un « réseau de lignes de mobilisation » qui lui donne son sens (I. BILLIARD, 1986).

⁷¹ Dans les années quatre-vingts mais surtout quatre-vingt-dix. Jean-Yves Toussaint et Monique Zimmermann (2001) signalent que l'usage du vocable est, à la fin des années quatre-vingts, « récent ». Mais la journée d'études du Plan Urbain de juin 1991 qui a lieu à Nantes est consacrée à ces « Espaces publics ».

Ce réseau de lieux est hiérarchisé : l'exemple lyonnais montre ainsi que le travail sur l'espace public consiste aussi à repositionner le centre au cœur de l'agglomération et à affirmer une vision d'ensemble (J-L. AZEMA, 2001). Créer du lien social revient à réaffirmer la prépondérance du centre et l'organisation hiérarchisée des composants de l'urbain autour de ce principe de centralité, dans une agglomération recomposée par la cohésion qu'il diffuse.

Il n'est donc pas étonnant que le nouvel intérêt pour l'espace public concerne la puissance publique. Celui-ci se retrouve en effet au centre de réflexions qui dépassent l'urbanisme pour relever du développement urbain et de la politique urbaine. Il devient stratégique dans la mise en scène de l'urbain puisque censé satisfaire un nombre croissant d'utilisateurs qui souhaitent consommer du « public » (M. ZEPF, 2001).

Il y a mise en scène de l'espace public pour attirer : son potentiel de recomposition urbaine est d'abord mis au service de la valorisation de l'image de la ville et en fait une vitrine, dans le contexte de concurrence des villes et de développement dans les années quatre-vingts du marketing urbain. Il participe de l'élaboration d'un « modèle de ville patrimonial » (L. COTTET-DUMOULIN, 2001) dans lequel la seule valorisation de l'image urbaine -sur les espaces d'articulation- l'emporte sur la recomposition et l'intégration urbanistiques : ces objectifs nécessiteraient un traitement des problèmes de stationnement et de circulation, que ne permet pas une volonté politique insuffisamment déterminée (ibid.).

- Un rôle structurant en périphérie ?

Epine dorsale du tissu urbain et « acteur » économique dans le processus d'urbanisation, la voie est aussi (sauf exception) un bien public dont la gestion est l'apanage des pouvoirs publics. On comprend que le brouillage de ce statut public (dans certains lotissements, ou dans certains ensembles d'habitat des villes nouvelles par exemple) ait posé des problèmes de gestion urbaine, et même d'urbanisme au sens large. La voie est fondamentalement le lieu où les pouvoirs publics expriment leur existence et leur autorité -et notamment face à l'automobile, les édiles du XX^{ème} siècle ont édicté des normes et apposé des marquages au sol pour lutter contre le flou juridique, faisant de la ville convention réglementée (M. FLONNEAU, 1998). Les dispositifs techniques et juridiques prennent dans le traitement de l'espace public contemporain une fonction plus symbolique où est en jeu le façonnage et la lisibilité de la ville. Mais dans la ville héritée, l'automobile s'inscrit dans un espace déjà investi depuis longtemps, politiquement et réglementairement.

Cette expression est compliquée par les formes de l'urbanisation périphérique dans laquelle la voie est bien l'épine dorsale d'un tissu investi par les acteurs socio-économiques. On peut alors

noter avec Antoine Givaudan (1997) la contradiction qui consiste alors à nier le rôle urbanisant de la voie lorsqu'il s'avère difficilement contrôlable⁷². La réglementation est ici insuffisante : la définition du projet technique de la voie et celle du zonage dans le cadre des documents d'urbanisme sont dissociées (que le dialogue entre la municipalité et le maître d'ouvrage de la voie soit peu constructif ou que les services de la D.D.E en charge de ces deux domaines n'entretiennent pas de relation). La « croyance dans le rôle de "limite à l'urbanisation" d'une voie rapide à l'intérieur d'une commune », celle du « miracle de l'adaptation sur le terrain » d'une infrastructure dont la conception n'a aucunement résulté d'un dialogue entre gestionnaires de la voie et gestionnaires du territoire, le manque de maîtrise foncière... conduisent les P.O.S dans l'impasse (F. ENEL, 1995).

L'intervention publique sur la morphologie des voies périphériques relève moins de la nécessité d'agir sur la structuration de l'urbanisation que de la capacité symbolique à instituer un territoire politique que recèle sa transformation en espace public (notamment avec les recettes éprouvées de partage de la voirie).

Référence incontournable dans la gestion urbaine, et ce de façon croissante au fur et à mesure que les diagnostics sur son avenir se font de plus en plus éplorés, l'espace public s'apparente en partie à une abstraction, une construction mentale héritée, et réactualisée : elle symbolise une politique qui cherche à coordonner et aborder de front des problèmes multiples (crise urbaine globale, ségrégation et exclusion sociale, maîtrise des mécanismes de l'urbanisation...). En réalité, l'action est plus limitée. Mais cette valeur incantatoire, qui permet en négatif d'analyser les manques périphériques et de cristalliser le désarroi urbanistique qu'ils provoquent, pourrait permettre d'amorcer une stratégie à leur encontre : utilisée dans le cadre d'un urbanisme « à pensée faible » (Y. CHALAS, 1998), la notion d'espace public peut servir de référent peu contraignant à la mise en œuvre de formules adaptées, vecteur d'une forme de structuration du tissu périphérique.

Dans la ville agglomérée, la notion est ainsi suffisamment souple pour permettre des glissements de la finalité de l'action : d'abord réponse aux peurs générées par la ville, le travail sur l'espace public perd dans les années quatre-vingts sa finalité très sociale de cadre d'insertion et de vecteur de cohésion pour celle de préservation d'une qualité de vie aussi bien individuelle

⁷² La législation qui vise à aménager les « entrées de ville » en édictant des restrictions à la construction est doublement critiquée : premièrement, la réaction se cantonne aux abords des voies, visibles par ceux qui les empruntent « mais les endroits à l'abri de leurs regards ne sont pas mieux traités pour autant ». Deuxièmement, « si on ne construit pas là où des voies existent, où construire ? Là où elles n'existent pas ? » (A. GIVAUDAN, 1997).

que collective (M. AMZERT, 2001). Avec le contenu de la notion, la relation avec le politique change également. Cette référence au cadre de vie renvoie à une double revendication de préservation et de participation et est a-politique au sens partisan du terme. Il ne s'agit pas d'un projet de changement social mais de réforme de la gestion urbaine, d'échelle plus restreinte. Elle est réinvestie par la sphère politique : non pour réformer la démocratie locale, mais pour donner des preuves de sa capacité à s'amender de l'intérieur, et conduit vers une ville patrimoniale qui appelle des politiques de protection et d'embellissement de la ville-centre (ibid.).

1-3, 3 L'aspect environnemental : ville durable ou ville paysage ?

Le développement durable a fait depuis le début des années quatre-vingt-dix une apparition controversée dans la plupart des discours sur la ville. Si la notion reste floue, elle se démarque plus nettement de l'écologie urbaine, de son approche « naturalisante » et des critiques qui ont pu lui être adressées⁷³. La notion se veut intégratrice : il ne s'agit pas d'ériger un état naturel en norme mais d'appréhender globalement les enjeux économique, social et environnemental en prenant en compte des solidarités exprimées à l'échelle planétaire, sur le temps long. Cette prise en compte doit déterminer des actions à tous les niveaux y compris le plus local. Depuis le rapport Bruntland (publié en 1987 par la commission de l'O.N.U pour l'Environnement), il a été décrété que la ville était l'un de ces niveaux, et le développement urbain s'est vu lui aussi réévalué à l'aune de la durabilité : l'action au niveau urbain, la recherche d'un « développement urbain durable » sont donc considérées comme pertinentes, l'équilibre du tout (la planète) impliquant l'équilibre propre de chacune des parties que sont les villes. Les préoccupations du « développement durable » rejoignent celles de la pensée urbanistique, en renouvelant le cadre problématique de la gestion de la croissance urbaine.

Cependant, en termes d'aménagement, le référent reste à stabiliser. Les considérations écologiques ont pu successivement inspirer des plaidoyers pour la dédensification, puis pour la ville dense (C. EMELIANOFF, J. THEYS, 2000). L'articulation des échelles en vue d'un même objectif de durabilité, la validité des expertises sont contestées (O. GODARD, 1999). Les savoirs

⁷³ L'approche de la ville comme écosystème procède d'un transfert de concepts scientifiques suspecté de nier la dimension artificielle de la ville et de légitimer la définition politique de normes à partir de mesures qui se donnent pour objectives, en masquant la dimension de choix. L'autorité prend ses responsabilités vis-à-vis d'un contexte dans lequel elle s'inscrit sans prétendre le changer mais au contraire le préserver. La réglementation se légitime d'elle-même parce qu'elle entérine l'état naturel et l'action politique n'accomplit à son égard qu'une sorte de maïeutique. C'est en fait un « devoir être » imposé aux populations qui rejoint dans son occultation des motifs politiques (gérer une communauté humaine avant un écosystème) la rhétorique de l'urbaniste ou de l'architecte qui prétendent libérer l'individu des contraintes alors qu'ils matérialisent la dimension collective (qu'elle soit justifiable ou non) de ces contraintes.

objectifs sur les milieux (flux, équilibres, conditions de régulation...) ou sur les déterminants du bien-être humain (santé, besoins matériels de consommation...) ne suffisent pas à fonder les objectifs de développement soutenable et à ériger des normes adaptées à l'analyse d'un milieu aussi culturel et peu naturel que la ville. Cette dernière (comme l'ont montré entre autres les recherches sur la mobilité) ne peut plus être appréhendée par des ordres de grandeur qui conserveraient leur pertinence sur l'intégralité du milieu concerné, exerçant une influence sur le comportement de tout individu y évoluant (telle vitesse, telle longueur du déplacement, telle densité...).

La difficulté de mettre en cohérence les niveaux de l'action fait de la ville durable, en attendant la définition d'outils plus précis, une problématique très globale (organisationnelle) ou très locale qui s'apparente à celle du paysage.

1-3, 3 a)

Travailler ensemble différemment

Pour le moment, l'apport essentiel du développement durable est là encore un changement de paradigme, dont les modalités d'influence sur l'action restent ouvertes. La ville créatrice de richesses ne procède plus d'une représentation de la croissance comme intégralement bénéfique. Dès lors qu'on « solidarise » différentes échelles spatiales et temporelles, les effets négatifs apparaissent. Le souci des caractéristiques locales (aucun modèle d'organisation n'apparaît comme intégralement « exportable ») côtoie le souci des effets globaux d'actions localisées (la pollution générée par les activités urbaines a des répercussions planétaires). Il faut ici souligner que la durabilité des modes de déplacements est une question qui émerge en Europe d'abord sous une forme environnementale qui dépasse la ville⁷⁴. Et si la ville apparaît comme un niveau d'action à la fois aux plans local et global, c'est à des objectifs localisés que répondent prioritairement les actions locales.

Le développement durable affirme que la ville est un choix qui doit être débattu collectivement (C. EMELIANOFF, J. THEYS, 2000) ; l'enjeu est ici politique et organisationnel, et le développement durable est désormais lié à la problématique de la

⁷⁴ Pour Philippe Roqueplo (1988), le problème de la pollution automobile est d'abord posé comme une question médicale et urbaine aux Etats-Unis, tandis qu'en Europe, le pot catalytique est imposé quelques années plus tard pour préserver les forêts du dépérissement. François Ascher (1999) distingue également les problématisations américaine et européenne du débat sur les transports : dans le premier cas, la question est plus politique qu'environnementale et repose sur une inquiétude relative aux injustices sociales, aux retombées négatives sur le plan économique, à la fragmentation communautaire et politique de la ville. La dimension des nuisances environnementales prime en revanche en Europe. Cependant, avec l'« urbanisation » de la question de la durabilité, les mêmes problématiques de solidarité entre territoires sont mises en avant.

gouvernance, à l'invention de nouvelles formes de démocratie locale (N. SOUGAREVA, N. HOLEC, 2002).

Pour le moment, ces nouvelles formes sont surtout celles du dynamisme de certaines collectivités locales qui revendiquent leur capacité d'action sur le thème environnemental. Pour souscrire aux critères de durabilité, la planification locale a des objectifs modestes⁷⁵ : à Rennes, le dispositif consiste à évaluer l'impact des politiques urbaines en termes énergétiques et en termes d'environnement urbain par le biais de deux indicateurs, le premier portant sur les consommations de la municipalité, le second ne faisant pas l'objet de précision. De fait, la notion d'environnement urbain est problématique, qui peut conduire à valoriser la densité ou à la stigmatiser.

Mais le modèle de ville durable, avec ses contradictions à la fois anciennes et réactualisées, s'affirme tout de même suffisamment pour renouveler le référentiel de l'aménagement

1-3, 3 b) Un modèle d'organisation spatiale avec ses contradictions

S'érigeant contre le modèle de la ville éclatée, cherchant à éviter que la ville agglomérée ne fasse fuir au profit du périurbain, le modèle de la ville durable valorise le patrimoine collectif du « vivre ensemble » tel qu'il se présente dans la ville dense. « Cette ville existe et a son modèle, d'origine rhénane : compacité sans étouffement, valorisation du patrimoine hérité et de la nature au sein de la ville, économie d'espace et distances réduites, limitations apportées au libre usage de la voiture en centre-ville, large utilisation des modes de transport alternatifs à la voiture (...) grâce à des aménagements appropriés. » (F. BEAUCIRE, J. LE BRETON, 2000).

Le modèle rhénan présenté par Alain Bieber, Marie-Hélène Massot et Jean-Pierre Orfeuill (1993) se caractérise par l'absence du zonage monofonctionnel, la mixité des fonctions stabilisant l'accroissement des distances à parcourir.

La configuration de l'urbanisation rennaise est par certains aspects assimilable à ce modèle. André Sauvage, Agnès Lemoine et Stéphane Chevrier (2002) parlent même de modèle « rennais-rhénan ». Ses caractéristiques spatiales (« satellites » périphériques importants au milieu d'une ceinture verte bien préservée) et organisationnelles (forte intercommunalité, politiques volontaristes) permettent d'envisager une structuration vers la ville polynucléaire (re)constituée autour d'un réseau de pôles créant des espaces de « proximité ». Les évolutions vont partiellement dans ce sens : densification de la couronne périurbaine, mais également du pôle

⁷⁵ Cf. *Villes et développement durable. Des expériences à partager*, deuxième recueil, cedidelp / FPH / Dph / 4D, Ministère de l'écologie et du développement durable, février 1999.

urbain ; amélioration de la desserte en direction du périurbain par T.E.R et cars, desserte conséquente bien qu'en étoile exclusivement) ; résistance relative des campagnes...

Pourtant, les évolutions de la mobilité semblent suivre et rattraper la tendance nationale (notamment dans l'usage massif du véhicule particulier), dessinant un modèle de mobilité urbaine et périurbaine qui s'imposerait aux conditions locales d'aménagement. Le développement des transports en commun est fortement concentré sur la partie agglomérée, dessinant quant à lui un modèle de politique locale déterminée par d'autres logiques que celle du développement durable. Avant même la mise en service du VAL, qui renforce cette concentration, 85% des voyages en transport collectif concernaient la partie agglomérée (Rennes et les quatre communes environnantes) (J-L. DOUCET, 2002).

Si les politiques locales ont intégré le thème environnemental, c'est principalement sous une forme réifiée.

1-3, 3 c) Le paysage urbain

Le « paysage urbain » est une formule dont l'usage s'est développé de façon plus ou moins concomitante à celui de « développement durable ». De fait, les deux termes participent d'une certaine forme d'approche environnementale. La référence à ce terme dans le champ des réflexions urbanistiques est donc susceptible de témoigner d'une évolution plus générale et doit être étudiée dans ce sens. Pour beaucoup de spécialistes, il fonde une nouvelle approche de l'aménagement, en réhabilitant le lieu par rapport au flux, en dépassant la fonctionnalité (de l'espace et des réseaux) pour garantir l'identité urbaine. L'approche paysagère unifie la ville, renvoyant aux nouvelles ambitions de la composition urbaine de renouer avec le site en tenant compte de la dimension de la perception. Mais cette évolution peut prendre, dans le contexte d'un urbanisme aux moyens et ambitions modestes, la signification opposée à celle d'une rupture permettant de refonder l'action.

Le paysage défini comme l' « étendue de pays que l'on embrasse d'un seul coup d'œil », est l'expression immédiatement visible du milieu, l'apparence sous laquelle il se donne à voir d'emblée, quand le territoire est construction. La notion de « paysage urbain » n'a pas le même statut que celle de « cadre urbain ». Elle a quelque chose d'importé par rapport au champ de travail qui est celui de l'urbaniste et n'est pas tout à fait du même ordre que la « composition », « l'embellissement » ou « l'esthétique ». Un cadre se construit (*ex nihilo* éventuellement, ou à partir du remodelage de l'existant) ; il accueille ou matérialise le mode de fonctionnement d'une société. Le paysage, s'il n'est pas totalement dissociable de ces données, possède une autonomie et offre une lecture plus immédiate. Les interventions dont il fait l'objet ne visent pas à le

transformer mais à renforcer son caractère premier, indépendant de son façonnement et beaucoup plus atemporel. Les façades de la ville renvoient à des usages, le paysage à un regard.

Le mouvement de périurbanisation a réintroduit le paysage dans son aspect statique au cœur de la réflexion sur la qualité de vie. La notion de paysage présente les mêmes ambiguïtés que celle de la qualité de vie urbaine en présupposant l'existence à révéler de ce qui est construction, en « substantifiant » la ville. Elle est aussi en relation avec l'émergence du marketing urbain, qui cherche à utiliser l'image.

L'attention au paysage ne débouche pas forcément sur une naturalisation de l'urbain neutralisant l'intervention, et que l'urbaniste travaille avec le paysagiste est très positif. Il peut enrichir sa connaissance des processus de dépréciation ou de valorisation des espaces, sa connaissance de la demande sociale -sans réduire son ambition à se soumettre totalement aux signes les plus perceptibles qu'elle offre, et qui banalisent la production immobilière. Paysage et modes de vie développent des relations réciproques ; le paysage devient un acteur et non un résultat. Il influe sur la valeur d'usage. Dans cette perspective, l'architecture du transitoire évoquée par les recherches sur « la ville émergente », architecture qui trouve grâce aux yeux des usagers qui la fréquentent, séduits par le spectacle coloré et changeant des enseignes qui est le signe de la valeur économique du site, peut aussi être considérée comme paysage et faire l'objet d'une autre approche.

Cependant, en ce qui concerne le réseau et dans la logique de reconquête patrimoniale de certains territoires, le paysage se donne à voir plus qu'à utiliser. Il devient abstraction au même titre que le réseau viaire. Les « entrailles » de son fonctionnement y sont cachées. On peut même considérer que c'est à l'aune de l'effort réalisé pour les dissimuler qu'est produite sa valeur. Dans cette perspective, on comprend mieux l'énergie -surprenante au premier abord- déployée par les maires de très petites communes périurbaines pour enfouir les réseaux électriques. Le métro dans un centre historique prend aussi un autre visage, un transport de surface n'étant valable qu'au prix d'une intégration paysagère poussée, d'un geste architectural. L'erreur des villes nouvelles est peut-être aussi d'avoir érigé le transport en commun comme ossature des territoires de l'urbanité sans réussir à en faire autre chose qu'un ruban goudronné.

C'est là encore la problématique d'un dialogue difficile entre logiques professionnelles (routière et urbanistique) et entre acteurs institutionnels (Etat ou département et communes) qui compromet l'insertion dynamique de la voie dans le tissu existant et à venir. Les débats entre élus et maître d'ouvrage sont imprégnés de la distinction entre espaces d'identité valorisable (dans lesquels il faut éviter la coupure) et espaces d'emblée dépréciés (dans lesquels il n'est pas

légitime de parler de coupure) : « [cette distinction] prend racine, de manière latente, dans une hiérarchie des espaces en fonction de laquelle il devient "secondaire", pour reprendre l'expression d'un directeur de la D.D.E, de couper des espaces dépréciés, précisément parce qu'ils le sont déjà. » (F. ENEL, 1995).

En conséquence, la réappropriation par les élus locaux de ces territoires dépréciés dans le cadre d'un projet de territoire ne peut se faire qu'à l'occasion d'une rupture avec cette situation d'inertie du modèle prévalent (changement de maire, changement de majorité gouvernementale ou départementale, mobilisation des riverains) ; et qu'à *minima* : c'est en général sur le seul critère du bruit que le maire, contraint à se situer à un niveau inférieur d'objectif, peut remettre sur la table des discussions l'aménagement d'un projet viaire qui s'est édifié en opposant intérêt général et intérêt local (ibid.). La problématique de l'environnement urbain est réduite et contrainte par son instrumentalisation dans le jeu des acteurs.

Les changements en cours durant les années soixante-dix apparaissaient porteurs d'une rupture aussi nécessaire que prometteuse : « Au futur proche, les principaux acteurs seront les collectivités locales restructurées et leurs usagers, dans le cadre de procédures et de méthodes démocratiques et opérationnelles (...). Le terme d'aménagement retrouvera son unité de signification, au point qu'environnement, urbanisme et architecture deviendront indissociables. La notion de périmètre s'estompera au profit d'une gestion globale » (L. DE SEGONZAC et al., 1975). Les césures entre Etat et collectivités locales, pouvoirs publics et population, occupation du sol et usage-gestion de l'espace, entre urbanisme et architecture, entre construction et architecture, entre aménagement et usagers seront abolies.

Mais le futur n'était pas si proche. Globalité et transversalité des approches restent à conquérir. L'environnement urbain ou le cadre de vie renvoient à une échelle locale. Cependant, avec la prise en compte de la périurbanisation et la construction du phénomène en problématique, l'aménagement est autorisé à reposer ses questions traditionnelles liées à la répartition harmonieuse des hommes et des fonctions dans l'espace. La ville durable n'est pas la ville-environnement en ce qu'elle suppose plus que la préservation d'un équilibre, et ne se laisse pas appréhender par des indicateurs homogènes, des dimensions caractérisant sur toute sa surface un milieu. Elle propose de chercher des solutions aux antagonismes qui posent problème à l'aménagement local : comme par exemple, celui qui peut opposer l'accessibilité à l'environnement, ou la concentration et la mixité fonctionnelle au développement durable si elles conduisent les ménages à s'excentrer.

C'est à la lumière de ce nouveau paradigme de la ville, aux exigences duquel la périurbanisation ne répond pas, que l'action est aujourd'hui envisagée. L'espace périurbain interroge la pensée et l'action sur la ville en compromettant la répartition rationnelle des populations, activités et fonctions. Le phénomène est désormais perçu comme désolidarisé de la dynamique de croissance : il n'est pas fondamentalement la traduction spatiale de l'expansion économique, de l'expansion démographique, celle de la production de biens ou celle de la classe moyenne (J. BRUN, 1985). La production scientifique sur la périurbanisation, si elle amende un point de vue initial réducteur, ouvre une voie à l'intervention en passant de la critique des formes produites à l'étude du fonctionnement original de ces espaces. En poussant l'analyse dans le sens d'un système de contraintes s'imposant à l'individu, l'action de la puissance publique est relégitimée dans son principe. Sur la forme qu'elle doit prendre, La difficulté d'action réside dans la perte de sens, ou plutôt la redéfinition qui affecte la notion même de puissance publique, et donc son action.

Le référentiel de l'aménagement a donc changé. Cependant, le modèle de ville durable est encore davantage un modèle d'organisation de l'action que d'urbanisation. Il s'agit de retrouver un arbitrage fondamentalement politique entre intérêts individuels et collectif, dans un contexte de remise en cause de l'intérêt général substantialiste. Avant de répondre à la question « comment faire la ville ? », qui ne suffit plus à problématiser l'aménagement, c'est celle de « qui fait la ville et pour qui ? » qui se pose (A. HAYOT, 1993).

Les objectifs d'une politique de mobilité sont ainsi clairement fixés au niveau central : limiter l'usage de l'automobile dans le contexte urbain⁷⁶. Mais pour comprendre les obstacles au « passage à l'acte local », il faut se pencher sur la refonte des présupposés et des moyens de la planification dans le nouveau contexte de décentralisation et de crise économique. Pourquoi l'action publique locale tend-elle à s'incarner dans la réalisation d' « équipements-projets » (J-M. OFFNER, 2001), dans des lieux très circonscrits, sur un mode introduisant avec les procédés des années soixante-dix une rupture parfois réduite ?

Les exigences performantielles qui lui sont assignées prennent forme sur le terrain en fonction de la mobilisation des acteurs publics (et éventuellement privés) et de leurs stratégies territoriales.

⁷⁶ La loi sur l'Air assigne aux P.D.U (article 28-1) l'objectif de diminution du trafic automobile.

Chapitre 2

Du modèle à l'action: objectifs et modalités de l'aménagement

« L'urbanisme comme l'aménagement sont interventions volontaires, donc *praxis* (c'est-à-dire action). Ils sont aussi une pratique, c'est-à-dire exercice d'application, d'exécution, manière de faire, usage, confrontation aux réalités, hésitation, d'où naît l'expérience plus que la connaissance. » (F. CHOAY, P. MERLIN, 1996).

Au-delà d'une théorie du système global de la ville, l'aménagement urbain est aussi une théorie des modalités et des objets de l'intervention, et une pratique qui génère dans son déroulement même des obstacles et des limites, se nourrit d'une démarche réflexive. Plus généralement, l'action est issue d'un « inévitable bricolage, d'un "art de se débrouiller" bien loin d'être la science en acte. (...). L'action publique comme toute action n'est jamais pure application de schèmes de pensée, elle reste toujours et sans surprise conditionnée par un tissu social qui lui préexiste. » (P. DURAN, 1999).

L'aménagement, en organisant l'espace, traite l'organisation sociale sans pouvoir soit la déterminer aussi intégralement qu'il a pu le souhaiter, soit définir des formes qui lui correspondent idéalement. Dans ce dialogue incessant, ses fondements ne peuvent être scientifiques et universels, ils sont contextualisés et médiatisés par des problématiques politiques. Quant aux représentations de la ville et de la mobilité, elles s'inscrivent dans « un système plus général de représentations qui va de l'espace concret à l'interprétation générale du monde » et conditionnent l'organisation d'une société sur son territoire (M. RONCAYOLO, 1990).

Sans prétendre balayer ce champ immense des rapports anthropologiques et sociaux à l'espace, il faut replacer, pour parler de politique publique, l'aménagement dans le contexte des références qui guident l'action publique sur l'espace. Dans une société moderne « auto-référentielle⁷⁷ », et fondamentalement régulée, affranchie de nombreuses contraintes directes, ces références ne s'imposent pas, elles sont construites.

⁷⁷ Ainsi que l'expose synthétiquement Pierre Muller (1990), sur la base d'autres travaux, les capacités d'action des sociétés industrielles sont énormes : pour perdurer, elles dépendent moins d'événements extérieurs à elles-mêmes, du type phénomènes naturels, que de leur propre action. « Le problème est que cet accroissement de la maîtrise de la reproduction sociale va générer en retour une série d'effets plus ou moins inattendus qui doivent à leur tour être pris en charge. » La dépendance à leurs propres outils est accrue, tandis que les moyens mis en œuvre pour maîtriser leur environnement génèrent de l'incertitude. « En ce sens, les sociétés modernes sont devenues pour l'essentiel *autoréférentielles*, ce qui signifie qu'elles doivent trouver en elles-mêmes le sens de leur action sur elles-mêmes. » (P. MULLER, 1990).

Le système explicatif relie des causes à des effets, le modèle de ville définit la « situation ordonnée, jugée à ce titre préférable à celle résultant du jeu spontané des acteurs. » (P. MERLIN, 1996). Mais intervenir dans ce système suppose de définir un modèle d'action publique, de déterminer s'il faut neutraliser les effets négatifs ou intervenir sur des causes qui, malgré des effets pervers, conservent leur valeur. Que peut et doit faire l'aménagement urbain ? Relève-t-il encore de l'aménagement du territoire en vue d'une organisation optimale ou d'une mission correctrice ?

Cette définition des modalités d'intervention, des méthodes, n'est pas déterminée une fois pour toutes. Inscrite dans un contexte, elle est évolutive, et les politiques ayant trait à la mobilité dépendent de cette évolution (§ 2-1). Les années quatre-vingts apparaissent notamment comme une période de mutation : les changements, qu'ils soient antérieurs ou prennent de l'importance au cours de cette période, deviennent incontournables et remodelent le paysage des villes, de leur aménagement et de leur gouvernement. La mutation des problèmes publics, de leur construction, engendre une mutation du modèle d'action publique (§ 2-2).

Dès lors, le retour de l'« intention planificatrice » dans les années quatre-vingt-dix se fera dans des conditions très différentes. Si la situation des transports urbains apparaît à bien des égards comparable à celle de la « crise » des années soixante-dix, les modalités de résolution ne sont plus les mêmes. Fondée sur une légitimité d'initiative, la « vie politique locale se nourrit de procédures, nécessaires à la mise en scène des décisions, à l'instauration de lieux de négociation et à l'édification de consensus. » (J-M. OFFNER, 1993). Les démarches planificatrices et contractuelles sont utilisées au gré des contextes et des opportunités, apparaissant comme « un habillage de projets parallèlement définis. » (Ibid.). La production qui en résulte, si elle témoigne d'une évolution dans le jeu des acteurs, montre une tendance à privilégier les moyens au détriment des objectifs, et la planification, après avoir été en quête de territoires, se trouve en quête d'objets (ibid.) (§ 2-3).

2-1 De l'aménagement du territoire à l'aménagement territorialisé : le territoire contre le secteur

Une bibliographie conséquente s'est penchée dans les années quatre-vingt dix sur les mutations de la pratique de l'urbanisme. Après l'« éclipse » des années quatre-vingts, la maîtrise des formes spatiales redevient un enjeu de l'intervention publique, mais l'approche est plus circonspecte ; avec la formalisation et la diffusion de l'analyse des changements qui affectent

l'urbain, comme toute l'organisation économique et sociale, les cadres de la pensée et de l'action se sont modifiés. Cette « remise au goût du jour » s'accompagne donc d'une refonte des présupposés et des méthodologies.

Les spécialistes de l'analyse urbaine et des politiques publiques se sont donc attachés à décrire les modalités du retour de la planification et l'inflexion enregistrée par les pratiques de gestion et production urbaines. A outils relativement constants, les enjeux, les références, les acteurs et leurs méthodes ont évolué.

Dans cette période qui est celle du développement de la motorisation et de la périurbanisation, les changements sont effectivement considérables sur de nombreux autres plans. Les transformations des modalités de l'aménagement se comprennent au travers de ces changements, qui affectent conjointement le territoire et son statut dans l'action publique. Un retour en arrière est nécessaire pour comprendre quelles normes régissent les politiques publiques dans les domaines d'action démultipliés qu'elles investissent.

L'analyse des politiques publiques est celle de « l'Etat en action » et des cadres d'interprétation du monde qui contribuent à expliquer le contenu de l'action publique : elle est dans un premier temps indissociable du processus de constitution des sociétés modernes, organisées en grandes institutions et administrées par la « forme-Etat » (P. MULLER, 1990). Les interventions publiques se développent, puis se multiplient, à partir d'une représentation de la société comme ensemble de secteurs (§ 2-1, 1).

Mais le triomphe dans le seconde moitié du XX^{ème} siècle de cet Etat-régulateur, intervenant dans de nombreux domaines de la vie quotidienne, s'accompagne paradoxalement d'une crise de son modèle d'action. La « crise de la sectorialité » (ibid.) s'exprime dans la place nouvelle qui est dévolue au territoire dans les représentations et le renouveau des politiques locales. Le niveau local devient davantage qu'un niveau de déclinaison des politiques nationales : il constitue un espace de « saisie » des problèmes et de définition des actions (§ 2-1, 2).

2-1, 1 L'émergence des politiques publiques : une représentation sectorisée de la société sur un territoire national unifié

2-1, 1 a) La sectorisation pour rendre compte et réguler le réel

La construction de l'Etat moderne est un processus qui substitue au mode horizontal de régulation sociale un mode vertical (P. MULLER, 1990). Le premier correspond aux sociétés traditionnelles, « qui sont avant tout des sociétés territoriales » : le territoire confère identité aux

individus et cohérence à la communauté. Faible mobilité, faible division du travail, système relativement clos... Même si l'autarcie économique est bien sûr loin d'être totale, les rapports sociaux s'organisent essentiellement selon une logique territoriale (ibid.).

Ce principe d'organisation ne disparaît pas avec la multiplication des échanges et l'industrialisation, mais est progressivement supplanté par la logique sectorielle, caractéristique de l'Etat moderne. La division sociale du travail s'impose : les « rôles professionnels », plus spécialisés et dépendant d'une formation spécifique, se regroupent selon des logiques de filières déterritorialisées. La médiation de type sectoriel s'effectue entre des représentants qui ne tirent plus leur légitimité de l'aptitude à représenter une communauté territoriale mais des groupes professionnels. Le territoire perd ainsi de sa pertinence, par exemple dans l'organisation des solidarités : les formes locales d'assistance sont relayées par des mécanismes d'échelle nationale, selon des branches sectorielles. « A partir de là, le "social " va se développer comme secteur spécifique et faire l'objet de politiques spécifiques. » (Ibid.).

Les relations intersectorielles deviennent dès lors l'enjeu politique par excellence : les secteurs sont à la fois dépendants les uns des autres (contrairement aux territoires dans les sociétés traditionnelles) et antagonistes pour l'obtention des ressources. La régulation des différentes demandes et différents objectifs sectoriels génère « l'utilisation de plus en plus massive de nouveaux outils intellectuels », d'outils de régulation macro-économique (ibid.).

L'Etat centralisé agit selon une logique sectorielle, mais sa souveraineté se définit dans les limites physiques d'un espace. « L'exercice du pouvoir (...) se mesure à l'efficacité du contrôle territorial assuré par les moyens physiques et moraux dont il dispose. » (M. RONCAYOLO, 1990). La compétence de l'Etat s'exprime dans la maîtrise d'un territoire, avec pour objectif primordial le maintien de son intégrité spatiale.

Le territoire qui prime est donc national, contre les pouvoirs locaux des cités, des fiefs : c'est le lieu de l'identification et l'échelle de la régulation des rapports sociaux. Le sentiment territorial doit être national, sublimant ainsi les notions d'identité, d'appropriation, les réactions d'agression-défense qui seraient le fonds commun de ce comportement territorial (ibid.).

Sur cette base d'un territoire national comme unique échelle du pouvoir, de la légitimité, et de l'identité, la V^{ème} République apparaît comme l'apogée d'un projet d'aménagement en germe dans les périodes précédentes et qui fait de l'espace national, non seulement un objet administré et contrôlé, mais aussi un objet à transformer. Comme l'expose Marcel Roncayolo (1985), le « temps de l'aménagement » succède au « temps des urgences » de l'après-guerre et marque les années soixante : les ambitions de la planification économique et sociale s'incarnent dans une « géographie volontaire » qui concerne le logement, les équipements, les villes, la localisation

même du travail et de la production. La représentation sectorisée des enjeux détermine cette transformation active du territoire.

2-1, 1 b) Définition et épuisement du projet étatique d'aménagement

L'Etat développe donc dans l'entre-deux guerres un « projet pour le territoire » (D. BEHAR, P. ESTEBE, 1999) qui se manifeste avec force après la seconde Guerre mondiale. La prise en compte de la dimension spatiale des évolutions sectorielles se fait à l'échelle nationale, qui est perçue comme le périmètre pertinent pour en rendre compte et agir.

La seconde guerre mondiale ouvre une période de systématisation des démarches de planification spatiale de l'extension urbaine (initiées en 1919 avec la loi Cornudet) sous l'égide de l'Etat. Les impératifs de reconstruction puis de modernisation font de l'urbanisme une question d'intérêt national que l'engagement modéré des élus locaux, constaté par les professionnels dans la première moitié du siècle, ne doit plus entraver (J-P. GAUDIN, 1997). Les nécessités du territoire sont objectivées et appellent une action publique qui ignore les territoires notabilaires.

Devenu objet de l'intervention publique volontariste, le territoire est le support de l'organisation sectorielle : analysé par Daniel Béhar et Philippe Estèbe (1999), le « projet territorial gaullien » tient « du taylorisme et du fordisme puisqu'aussi bien il ne s'agit rien moins que d'élaborer une division spatiale du travail à l'échelle du territoire national, en instituant un système hiérarchique de spécialisations et de complémentarités, calqué sur la taille des unités urbaines. » Ce projet national mené par l'Etat (par le biais de la D.A.T.A.R, du commissariat au Plan et du Ministère de l'Equipeement) développe de l'espace du pays une vision globale et hiérarchisée. « Grandes villes, métropoles régionales, villes moyennes, petites villes, communes rurales : chacun de ces espaces se voit affecté de fonctions propres : décisions, recherche, commandements intermédiaires, production qualifiée, production peu qualifiée. » Ces territoires forment une « pyramide », dont chaque degré doit produire un effet d'entraînement sur le niveau inférieur ; la cohérence ne s'exprime qu'au niveau de l'ensemble.

L'aménagement dans ce cadre est donc une politique centrale conçue à l'échelle nationale, et c'est une administration d'Etat qui se structure de façon pyramidale sur ces questions, avec notamment la création en 1966 « d'un "grand" Ministère de l'Equipeement regroupant des départements ministériels relatifs à la construction de logements, aux infrastructures de voirie et à la planification urbaine. » (J-P. GAUDIN, 1997).

Si la « procédure d'élaboration conjointe » en vigueur depuis la Loi d'Orientation Foncière de 1967 nuance la tutelle juridique, la tutelle financière de l'Etat sur les collectivités locales est très

forte : les équipements collectifs sont réalisés majoritairement dans le cadre d'une programmation nationale qui fait de l'Etat le principal financeur, l'arbitre des priorités et le détenteur de l'expertise. Administrations centrales et services extérieurs codifient les normes techniques et architecturales qui conditionnent l'inscription aux plans quinquennaux, et donc les subventions. Les caractéristiques de chaque type d'équipement sont normalisées, et le respect des standards conditionne également l'accès aux prêts bonifiés de la Caisse des Dépôts et Consignations : les projets municipaux sont donc encadrés.

Logement, déconcentration industrielle, réalisation d'équipements, ces enjeux commandent l'intervention sur l'espace dans le cadre d'une « planification globale qui fusionne les objectifs territoriaux et les objectifs économiques et sociaux » (M. RONCAYOLO, 1985), en combinant une politique d'équipement en soutien à la croissance et des mécanismes de compensation des inégalités territoriales qu'elle produit.

2-1, 1 c) Ville et mobilité : une politique d'équipements dans un espace hiérarchisé

L'aménagement urbain est donc un projet national, indissociable de l'aménagement du territoire et d'une politique d'équipements modernes. La ville, ou plutôt les villes différenciées en fonction de leurs caractéristiques quantitatives, sont intégrées dans une lecture globale et hiérarchisée sous la forme de l'emboîtement de l'espace national. Il n'y a pas de solution de continuité entre les échelles urbaine et nationale. En étudiant le discours et les références des aménageurs et administrateurs du Ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme (M.R.U), Isabelle Couzon (1997) constate l'élargissement à tout le territoire national des méthodes et des idéaux de l'urbanisme de plan. Les mêmes représentations des équilibres à atteindre se retrouvent aux différentes échelles de la planification, urbaine, régionale et nationale.

L'équilibre interne des agglomérations concerne et dépend de l'équilibre de tout le pays. Infrastructures en général et de circulation en particulier ont une importance particulière dans ces équilibres à atteindre. « Le "projet national d'urbanisme" doit donc prendre en compte la circulation nationale, les grandes infrastructures, l'établissement des règles relatives à la construction, la répartition des grands centres industriels et commerciaux du pays, dans un environnement où les solidarités territoriales acquièrent une dimension nouvelle. » (I. COUZON, 1997).

L'infrastructure doit, au même titre que l'aménagement de pôles de développement, créer une dynamique dont bénéficieront les entreprises. « L'aménagement du territoire passe donc par

l'amélioration des réseaux, -circulations, villes- et des services ; l'efficacité urbaine, à son tour, naît de la qualité des équipements. » (M. RONCAYOLO, 1985).

La clef du développement pour les territoires est alors conçue comme se trouvant dans l'accès aux points névralgiques centraux, la capitale nationale mais plus largement les centres des agglomérations, adaptés et parfois relocalisés sous la forme de centres directionnels modernes. Par ces centres, les agglomérations sont intégrées dans le schéma national. Leur hinterland, bien relié aux centres urbains, l'est également.

L'agglomération idéale, qui est conçue sur un mode organiciste, ne peut donc se passer d'un réseau performant qui préserve le centre de la congestion et en permette l'organisation spatiale fonctionnelle. « Le sentiment dominant des techniciens du M.R.U au cours des années 1950 est celui de l'inadaptation des infrastructures existantes face au défi représenté par la croissance continue de la population urbaine. Le caractère révolutionnaire du déplacement en voiture conduit à mettre en relation la croissance urbaine avec celle des déplacements journaliers et modifie toutes les données en matière d'organisation du territoire et de l'espace urbain. » (I. COUZON, 1997).

Le défi de la croissance urbaine suppose donc de relever le défi d'adaptation des infrastructures en prenant en compte la révolution du déplacement automobile. Celle-ci étend le périmètre à organiser mais constitue aussi une opportunité importante dans la structuration des bassins d'emplois. Face aux agglomérations, les aménageurs expriment une conception très unifiée, qui inscrit centre et périphérie dans une même dynamique (J. BONNET, F. TOMAS, 1989) : concernés tous deux par l'adaptation aux changements, ils peuvent accueillir les mêmes équipements de desserte. Les pénétrantes routières ont vocation à rejoindre le cœur des agglomérations, et les itinéraires nationaux se flattent de « passer devant la cathédrale. » (M. WIEL, 1999). « Quand la rentabilité est mesurée par la somme des gains de temps des conducteurs, et que les besoins de mobilité ne sont pas supposés induits par l'offre proposée, ce choix a l'apparence de la rationalité. » (Ibid.).

Pour répondre au défi d'adaptation et d'équipement du territoire, la logique de l'action publique se définit alors en termes de production répondant aux besoins. « Construire des routes et des logements, distribuer de l'eau, transporter, correspond à des activités que l'on peut techniquement déterminer et standardiser. » (P. DURAN, 1999). Les domaines d'action sont donc relativement clairs : ils correspondent à un découpage en besoins eux-mêmes considérés comme identifiés et repérables sur tout le territoire. En 1953, la notion transversale d'urbanisme est remplacée par celle, sectorielle, de logement dans l'intitulé du M.R.U.

En satisfaisant ces besoins, l'action publique se légitime. Aux demandes sont apportées des réponses techniques qui en formatent le contenu. Ainsi les objectifs de la voirie en agglomération sont la capacité et la fluidité.

La fourniture d'équipements « de série » recouvrant en « grille » le territoire français obéit donc à cette logique sectorielle et cloisonnée. Sur un plan quantitatif, elle est d'ailleurs très efficace. Elle est permise par, et encourage simultanément, l'industrialisation de leur production. Mais les évolutions contextuelles vont modifier la construction des problématiques auquel la puissance publique doit répondre et transformer profondément les enjeux de l'action publique.

Tout d'abord, dans les faits, ces ambitions sont limitées. D'une part par un assemblage délicat : l'organisation sectorielle compromet l'articulation sur le terrain des domaines d'intervention, et donc des différentes fonctions de la Charte d'Athènes. Les équipements, notamment, ne suivent pas toujours le développement urbain. Quant au « circuler », il repose sur l'automobile, ce qui constituera un problème majeur dans la gestion à venir de cette production urbaine, quand « droit à la ville » et « droit au transport » viendront consacrer la redéfinition des missions de l'intervention publique.

D'autre part, par les choix des acteurs sociaux que sont les entreprises et les ménages qui, bien qu'encadrés, ne rentrent pas forcément dans les cases volontaristes de la planification (M. RONCAYOLO, 1985).

Enfin, par l'affirmation des pressions locales. L'impact de ce phénomène n'est pas simple ni unilatéral. L'autorité personnelle de certains maires de grandes villes leur permet d'effectuer, face à l'organisation sectorielle de l'Etat, un travail de synthèse entre les différentes administrations, les organismes publics, et éventuellement les grandes entreprises : ce sont des interlocuteurs de poids, capables d'obtenir des crédits et d'orienter les décisions, mais qui, entourés de collaborateurs techniques qui ont souvent l'expérience des services de l'Etat, adhèrent généralement aux principes de « rationalité » qui sont ceux des grandes administrations (M. RONCAYOLO, 1985).

Sauf conflits particuliers (opposant notamment l'Etat et les municipalités de gauche enclines à plaider en faveur des transports collectifs), les désaccords idéologiques restent donc assez atténués jusqu'aux années 1970, où la « fronde des grandes villes, qui est moins affaire d'objectifs que de procédures et de financements » (ibid) s'inscrit dans un contexte de mutation générale du modèle d'action publique, mutation qui inclut également le niveau central.

2-1, 2 Crise de l'approche sectorisée : le territoire comme grille de lecture

Dans les années soixante-dix, les résistances locales au projet étatique d'aménagement vont s'inscrire dans un changement plus global d'orientation : les représentations du local, du développement, se modifient et vont conduire à un renouvellement du modèle d'action publique territoriale.

Les manifestations des phénomènes économiques et sociaux, et la formulation de ces problématiques sont ancrées dans des échelles locales. Le territoire apparaît alors comme un « nouveau principe d'intelligibilité » (E. LE BRETON, 2003), une nouvelle matrice d'analyse des réalités sociales.

La crise économique contribue à son tour à souligner les limites de l'approche verticale des problèmes⁷⁸ : en frappant diversement les territoires, elle met sur le devant de la scène l'impératif de prise en compte de leurs spécificités. Pour Pierre Veltz (1996), la césure de la fin des « Trente Glorieuses » ouvre une crise majeure dans les concepts, les institutions et les outils de l'aménagement du territoire « à la française ».

Il devient alors clair que les mécanismes d'exclusion ne sont pas les mêmes dans les villes industrielles frappées par la reconversion et dans des villes tertiaires en développement, qui n'en connaissent pas moins des phénomènes internes de dévalorisation de certains quartiers. La lecture différente des phénomènes spatiaux qui s'impose remet en cause la continuité des emboîtements entre territoires et les hiérarchies urbaines, leur substituant la notion plus discontinue de réseau, système dans lequel sont susceptibles de ne s'intégrer que des fractions d'espace.

L'effet d'entraînement de chaque niveau sur le suivant est donc remis en cause par la différenciation des mécanismes qui affectent les territoires. C'est d'ailleurs la perception de la croissance elle-même qui est renouvelée : l'analyse par l'angle territorial souligne qu'elle n'est parfois qu'un jeu à somme nulle ou qu'elle n'obéit pas à des schémas mécaniques. Les villes nouvelles franciliennes se peuplent surtout de Parisiens. Les métropoles d'équilibre sont

⁷⁸ Il est très délicat d'apprécier l'effet des retournements de conjoncture sur l'orientation des problématiques et des politiques publiques. Outre le fait que la perception de la « crise » ne s'impose pas immédiatement comme une perspective de long terme aux acteurs, les changements d'orientation sont perceptibles avant, et on peut aussi les relier aux revendications sociales de la fin des années soixante. La volonté politique de rationaliser les investissements publics, voire d'en rationner certains, émerge quant à elle dès les années soixante (M. RONCAYOLO, 1985). Bref, les « balancements des choix urbains et du planificateur » renvoient à des changements d'attitudes sociales plus profonds que les variations de la conjoncture ; mais si ces dernières « ne commandent peut-être pas les orientations », « elles expliquent à la fois la facilité des retournements, la multiplication des discours critiques et autocritiques, et la manière même dont les nouvelles politiques sont suivies. » (Ibid.).

concurrencées par le succès des autres villes, importantes puis moyennes. Chaque niveau rentre dans un jeu concurrentiel et non complémentaire.

Face à ces mouvements dispersés, le traitement sectoriel des problèmes trouve des limites. Les antagonismes entre objectifs sectoriels conduisent à multiplier les politiques d'ajustement, qui génèrent à leur tour de l'incertitude quant à leurs effets (P. MULLER, 1990) ; visibles sur le terrain, les impasses de cette « course » à l'ajustement -que soulignent notamment les analyses qui démontent les mécanismes de la périurbanisation- remettent fondamentalement en cause les grandes régulations macro-économiques de l'Etat-providence et conduisent à rechercher d'autres niveaux d'ajustement.

2-1, 2 a) Le hiatus entre les politiques sectorielles et la transversalité des problèmes publics

Les nécessités de l'ajustement des politiques sectorielles engendrent d'abord un besoin de connaissance : c'est ainsi que l'Etat⁷⁹ se soucie, au moins en théorie, d'évaluer les effets sur d'autres plans de la politique nationale du logement, priorité nationale emblématique du projet territorial étatique, et politique sectorielle susceptible d'aller à l'encontre d'autres priorités. Sont commanditées des études visant à évaluer *a posteriori* d'éventuelles contradictions.

L'étude de Pierre Almanzor (2000), commanditée par la D.G.U.H.C, s'inscrit dans ce cadre. Elle porte sur les terrains de l'Ille-et-Vilaine et de l'aire urbaine de Toulouse, et vise à évaluer le rôle du prêt à taux zéro dans le processus de périurbanisation. Si cette étude, sur laquelle nous nous attarderons étant donné le lieu d'enquête, est récente, cette inquiétude est plus ancienne : elle s'est également manifestée à l'occasion du Prêt d'Accession à la Propriété, et se trouve déjà exprimée dans le rapport Mayoux « Demain l'espace », qui souligne en 1979 le rôle des primes et prêts du Crédit foncier dans le développement de l'habitat individuel périurbain.

L'étude de 1999 reconduit donc la problématique, et montre que la politique nationale prend forme sur le terrain selon des modalités spécifiques, en termes de bâti et de localisation. L'accession se fait en maison individuelle en commune périurbaine. « Au plan national, plus des trois quarts des logements financés en 1999 sont des maisons individuelles neuves (...). La dispersion des projets est très importante, puisque un tiers des logements financés par un prêt à 0% en 1999 sont situés dans une commune périurbaine et 35% en espace rural. » C'est de plus

⁷⁹ En tant qu'institution disposant d'une légitimité et d'un pouvoir d'agir. Bien qu'il soit délicat -spécialement quand on évoque les conceptions de l'action d'aménagement du territoire- de désigner sous ce terme un ensemble de directions et de corps professionnels dans lequel coexistent des points de vue en concurrence, nous ne rentrerons pas dans les analyses qui distinguent les courants de pensée et les intérêts des différents organes de l'administration.

une tendance qui se renforce, la part des opérations périphériques par rapport aux opérations centrales augmentant régulièrement depuis 1997.

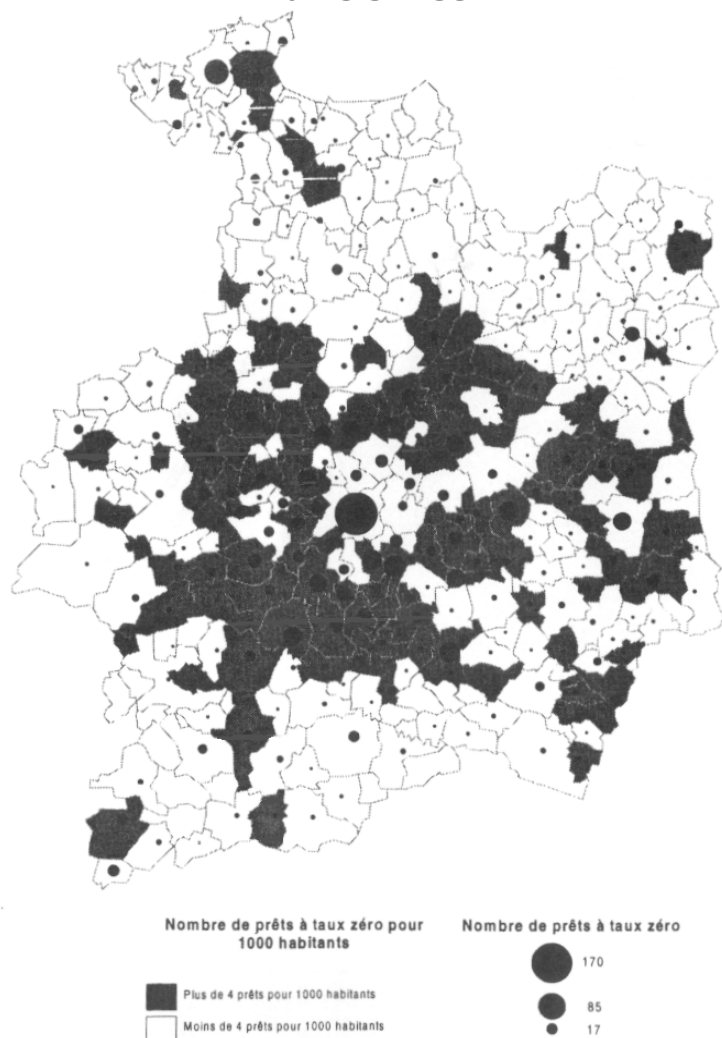
« Pour l'Ille-et-Vilaine, près de 40% des projets financés en 1998 sont ainsi des maisons neuves en secteur périurbain, 20% sont des maisons neuves en milieu rural, 10% des maisons anciennes en milieu rural. » Dans ce cas aussi, il y a accentuation du mouvement de dispersion : « dans le district de Rennes (dans un rayon de 10 à 15 km), l'accession sociale aidée a reculé de 20% en 1998 tandis que les départs vers la grande couronne (rayon de 15 à 25 km) se sont accélérés, du fait de la pénurie de terrains à bâtir aux alentours de Rennes. » Plus de 50% des ménages concernés se sont installés en dehors du district (Cf. figures 6 et 7).

Les objectifs des politiques nationales du logement relèvent d'une logique macro-économique double : de stimulation d'un secteur d'activité primordial et d'accession sociale à la propriété pour les ménages à petits revenus. Ces objectifs peuvent être atteints, mais l'analyse territoriale soulève de nouvelles contradictions. Sans même parler du problème environnemental apparaissent des effets pervers sur le plan social, que souligne l'étude, sur le même thème et toujours sur l'Ille-et-Vilaine, de Raymonde Séchet et Philippe Quintin (2001). Dans ce département situé en bonne place dans le palmarès des départements français ayant bénéficié du dispositif, l'accession sociale, après avoir marqué le pas dans la première moitié des années quatre-vingt-dix, a véritablement été stimulée par cette politique nationale. L'objectif sectoriel est atteint.

Mais les caractéristiques des ménages bénéficiaires posent un problème différent : le prêt à taux zéro permet des parcours résidentiels ascendants, mais au prix d'une délocalisation géographique dont les effets quotidiens peuvent s'avérer peu supportables. L'extension des aires de mobilité quotidienne autour des agglomérations est le fait de jeunes ménages avec enfants aux revenus modestes. L'opération financière est risquée. Qu'une partie de l'effort national de construction porte sur des catégories modestes pose problème.

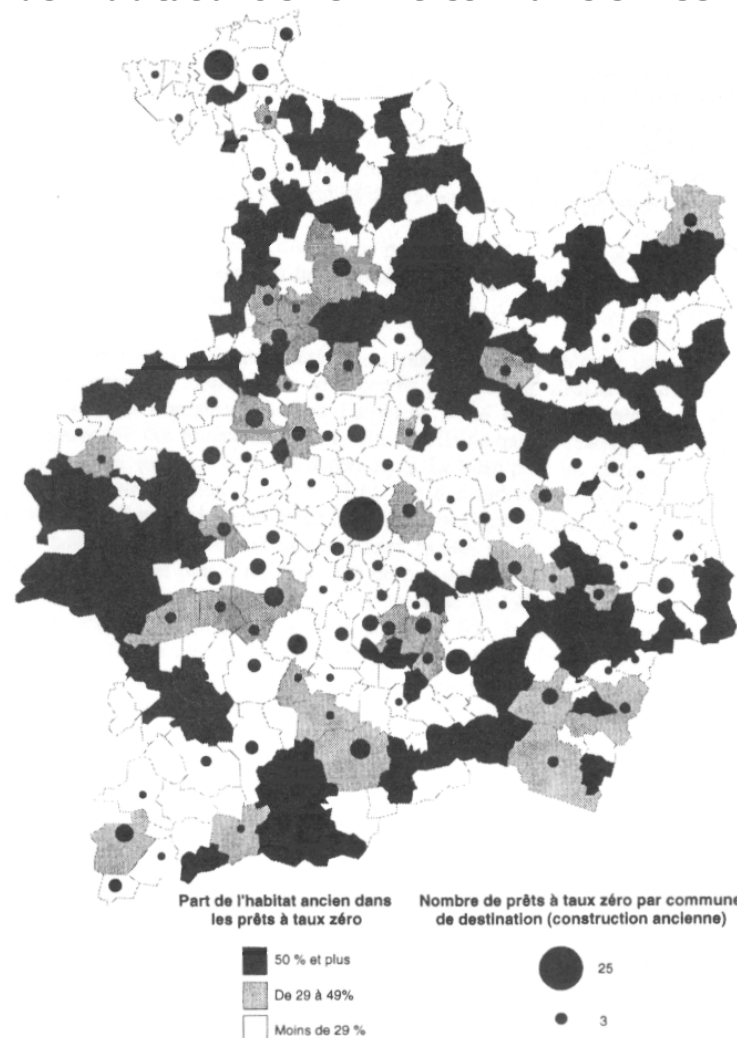
Au niveau local, les localisations « P.T.Z » suivent le mouvement d'étalement urbain : si on peut considérer que le dispositif contribue au dynamisme de périurbanisation, à sa relance, il n'en est pas à l'origine. Pierre Almanzor prêche donc la prudence dans l'analyse des effets secondaires. Le dispositif stimule une demande qui existe indépendamment de lui, et qui ne peut être fondamentalement régulée par lui : un resserrement spatial des opérations signifierait un rétrécissement par le bas des catégories bénéficiaires. On peut ajouter que ce resserrement spatial fragilise les communes les plus nouvellement insérées dans la dynamique, qui se retrouvent avec des opérations invendables, et dévalorise le patrimoine des ménages modestes déjà périphérisés (A. GUENGANT, 1992).

Figure 6 - Localisation des prêts à taux zéro en Ile-et-Vilaine en 1997



Cartographie : P. Quintin - AURAU UMR6590 RESO Source : DRE Bretagne et ADIL
- Données organismes prêteurs

Figure 7 - Localisation des prêts à taux zéro à destination de l'habitat ancien en Ile-et-Vilaine en 1997



Cartographie : P. Quintin - AURAU UMR6590 RESO Source : DRE Bretagne et ADIL
- Données organismes prêteurs

Extrait de : R. Séchet, P. Quintin (2001)

Les localisations des opérations de prêts à taux zéro mettent en valeur la contribution à la dynamique de périurbanisation autour de Rennes. L'atonie immobilière des espaces ruraux périphériques est nuancée par la forte dispersion des opérations de rénovation de l'ancien : ces ménages qui s'excentrent davantage sont également les plus modestes.

En conséquence, face à ces équilibres incertains, la régulation est difficile à mettre en œuvre au niveau du dispositif global : les modalités du financement de l'accession pourraient être modifiées, mais cet ajustement resterait, pour Pierre Almanzor, sans effet notable sur la tendance à l'installation en périphérie des ménages modestes. Il pourrait en revanche avoir d'autres effets moins désirables.

C'est donc aux collectivités locales d'agir : l'exemple rennais opposé à l'exemple toulousain montre, toujours pour Pierre Almanzor, qu'il est possible de « contrer » ces effets secondaires, d'éviter que la structure urbaine ne soit trop profondément modifiée. En initiant une aide à l'accession à la propriété en petit collectif qui se porte sur la première couronne, on évite que celle-ci n'enregistre un creux comme dans le cas toulousain. Ces politiques de maintien de la structure urbaine sont coûteuses mais « peuvent être considérées comme la contrepartie des impositions que la collectivité impose en milieu urbain » (G. MERCADAL, 2000). L'instauration d'une solidarité financière des espaces de l'aire urbaine, notamment pour répartir le coût de la « recomposition de la ville existante » rendue nécessaire par la périurbanisation, est d'ailleurs un enjeu majeur de la gestion de la « transition urbaine » (M. WIEL, 1999).

Le territoire est donc une grille d'intelligibilité des problèmes. On en attend une remontée d'informations pertinentes quand la lecture sectorielle des besoins ne suffit plus à construire les problématiques.

Mais ces études mettent également en avant les capacités du local à agir : gérer les retombées indirectes des politiques nationales, non seulement lorsqu'elles sont jugées négatives pour le milieu concerné, mais aussi lorsqu'elles rentrent en contradiction avec d'autres enjeux nationaux. Cette capacité d'action est également mise en valeur dans le domaine économique.

2-1, 2 b) De la croissance nationale au développement local

Dans les années soixante-dix prennent corps les théories du développement local endogène. Elles fondent un changement d'approche de l'espace local : de « passif », contenant neutre accueillant les équipements décidés par le pouvoir central, il acquiert le statut de contenu « actif », ressources, initiatives, acteurs locaux étant générateurs d'une dynamique propre.

Pierre Veltz (1996) analyse les changements de paradigme de cet « imaginaire économique de l'aménagement du territoire », ou de la façon dont les acteurs se représentent la relation complexe entre développement et territoire. Le premier mouvement était, dans le cadre d'un espace national perçu comme cohérent, l'organisation de la croissance par une puissance

publique centralisée sur le mode du soutien aux grands groupes, de la fourniture d'équipements structurants (infrastructures, grands projets type Dunkerque ou Fos-sur-Mer), et de l'incitation au rééquilibrage Paris-province. Cette politique territoriale est une politique de répartition des richesses nées de la croissance, censée relever de réglages macroéconomiques. Dans cette expansion, les tissus anciens de firmes locales ont été largement laminés (ibid.).

Vers le milieu des années soixante-dix, le paradigme du développement « endogène » repose sur la capacité de mobilisation des milieux locaux. La logique redistributive de l'aménagement a perdu de sa crédibilité : le jeu de la répartition ne se joue plus en circuit fermé mais dans un espace élargi. Ses dynamiques apparaissent difficilement maîtrisables. Les interventions territoriales de l'Etat rentrent dans une phase de « rendements décroissants » (D. BEHAR, P. ESTEBE, 1999). L'idée d'un espace national cohérent s'effrite.

« Le développement exogène est en panne ; d'autres représentations émergent qui tentent d'acclimater en France les idées d'un développement "endogène", reposant non plus sur le déploiement de grandes firmes, mais sur la capacité de mobilisation des milieux locaux (...). » (P. VELTZ, 1996).

Le retour de balancier idéologique est alors considérable, dans certaines analyses tout du moins : pour Michel Godet (2001), le développement d'un territoire est d'abord le fruit de son dynamisme propre, et les contraintes externes sont avant tout des opportunités à saisir. Ce sont bien « les hommes et les organisations qui font la différence » et non « les infrastructures et encore moins les aides ». Pour preuve, le pays de Vitré, soumis « aux mêmes contraintes extérieures » que celui du Valenciennois, doit son taux de chômage trois fois inférieur au dynamisme de ses acteurs locaux⁸⁰.

Quoi qu'il en soit, avec le développement local, le territoire change radicalement de statut : son accès à la modernité n'est plus subordonné à son intégration dans un schéma national d'aménagement du territoire, insertion elle-même définie par des caractéristiques générales, démographiques et fonctionnelles. Plus que les infrastructures, ce sont les acteurs et leur investissement conjoint dans le territoire qui définissent les potentialités de celui-ci.

Ce passage de l'idée de croissance à la notion de développement a donc des conséquences importantes pour l'action, ainsi que l'explicitent Jean Padioleau et René Demesteere (1991) : « La formule de la croissance évoque des phénomènes simples réduits à des variables physiques,

⁸⁰ On pourrait ajouter qu'il le doit surtout à l'un d'entre eux, pour lequel la question des infrastructures est loin d'être secondaire ; mais il est vrai qu'elle est intégrée à une stratégie plus large de développement local comme nous le verrons par la suite.

économiques, quantitatives et réglées par des mécanismes de causalité linéaire. À l'inverse, l'idée de développement affirme que l'action publique est complexe. En premier lieu, cette complexité naît de l'abondance des dimensions du développement. Ce dernier est certes physique ou économique, il s'accompagne aussi d'éléments culturels, sociaux, techniques, politiques. En outre, cette complexité provient des jeux d'interaction entre les multiples dimensions. (...) Ces éléments ne s'additionnent pas, ils inter-agissent les uns avec les autres. La notion de complexité souligne l'omniprésence des phénomènes d'interdépendance. Ce faisant, ce regard oblige à dégager une vue globale, " systémique ", de leur configuration afin de saisir les interdépendances des dimensions. En outre, la prise de conscience des phénomènes d'interdépendance rend sensible à la nature dynamique et peu stable des liens entre les dimensions. Lorsque la notion de croissance décrite ci-dessus prévoit des phénomènes de continuité -ne serait-ce que par suite des méthodes d'extrapolation des tendances- l'idée de développement familiarise avec les notions de discontinuité et d'incertitude. »

Le territoire acquiert le statut d'ensemble complexe : les effets de tel investissement ne peuvent faire l'objet de prévisions mécaniques, car l'interconnexion des phénomènes sociaux apparaît avec évidence. Les difficultés se propagent d'un secteur à l'autre de la vie publique. « La fin de la croissance a créé une situation d'interdépendances élargie qui a mis à mal les routines institutionnelles et les procédures à travers lesquelles étaient réglés jusque là les enjeux sectoriels. » (P. DURAN, 1999).

C'est une reconsidération globale des relations entre les territoires, entre les entités qui constituent les organismes urbains, qui s'impose au fur et à mesure que les sciences sociales remettent en cause les schémas d'analyse de la distribution de la croissance urbaine et économique : celle-ci apparaît dé-hiérarchisée. Géographie des emplois et géographie des populations n'obéissent plus aux schémas explicatifs en partie géométriques (G. BURGEL, 1985). Les phénomènes d'urbanisation ressortissent de dynamiques multiples ce qui souligne les faiblesses d'une conception purement hiérarchique du réseau urbain. Les politiques d'aménagement, remises en cause, doivent être redéfinies.

La croissance ne se « décrète » pas par en haut. Au sein de l'appareil d'Etat, dont l'ampleur permet par ailleurs la coexistence et l'affrontement de différents points de vue, se développent - notamment à la D.A.T.A.R- des études qui « ont tendance à légitimer l'existant et à le définir ensuite comme politiques. » (M. RONCAYOLO, 1985).

Ce courant va déboucher sur une modulation des procédures de planification et sur une réorientation du credo de l'aménagement : tentatives de régionalisation, réduction des subventions publiques, création des Z.A.C privées... « La mode est à la concertation et au désengagement partiel de l'Etat. » (ibid.). En effet, « Lorsque l'action se déploie dans un milieu complexe, hétérogène, turbulent, discontinu et incertain, la conception et la mise en œuvre des politiques par un centre unique deviennent délicates à mener. » (J. PADIOLEAU, R. DEMESTEERE, 1991).

L'Etat organise donc partiellement son retrait au profit de l'échelon local qui devient « échelon performant de restructuration de l'Etat-Providence et de déploiement des politiques de l'offre. » (G. PINSON, 1999).

Invitées à se tourner de plus en plus vers les organismes de crédits, publics puis privés, les collectivités territoriales développent avec l'Etat des rapports de plus en plus conflictuels, alors même que les contraintes de la planification s'assouplissent : l'Etat n'a plus de légitimité à imposer ses vues. Mais c'est surtout dans la société civile que l'Etat aménageur est remis en question.

2-1, 2 c) La « résistance » du local : mobilité et « mieux-vivre » urbain

Le changement de paradigme économique se couple avec les revendications sociales pour remettre en cause l'efficacité programmatique de la planification étatique, non seulement sur le plan économique mais sur celui de la cohésion sociale. C'est dans les domaines de l'habitat et de l'urbanisme qu'apparaissent les résistances de la société civile à la gestion « rationalisatrice » de la vie sociale.

Les mouvements de revendications « urbano-populaires » (J. BONNET, F. TOMAS, 1989) de la fin des années soixante, s'ils ne sont pas forcément relayés par les élus locaux, mettent en valeur les limites de la construction d'un consensus avec les représentants au plan national des « forces vives » du pays : le souci d'impliquer d'autres acteurs fait apparaître les collectivités territoriales comme les niveaux intermédiaires de la régulation à même de « faire passer » le consensus dans le territoire... ou à même d'en faire les frais, car la concertation prend au niveau local une ampleur neuve, et la contestation un poids qui peut être redoutable pour le pouvoir local.

Si, entre Etat et collectivités locales, « les références ne sont pas tellement opposées : la langue est commune » (M. RONCAYOLO, 1985), la résistance du local se manifeste plus fermement dans l'intervention des associations, leur désir d'influencer les choix d'aménagement ; en 1977, les renversements de majorité municipale sont particulièrement nombreux. La politique urbaine et la question des transports deviennent pour quelques années assez politiques.

- Les pratiques locales de déplacement reprennent leurs droits

Dans la perspective du projet national d'aménagement du territoire qui s'épanouit dans les années cinquante, la mobilité est au service des grands centres urbains et industriels, pour qu'ils jouent leur rôle national. L'urbanisme est subordonné à l'aménagement du territoire, moyen de « fins plus globales » : « L'aménagement du territoire se présente comme le relais entre l'urbain et la politique générale : support du développement et de la croissance, éventuellement correctif des écarts sociaux et des déséquilibres qui mettraient en question la stabilité du pouvoir. » (M. RONCAYOLO, 1985). L'infrastructure, en favorisant la circulation des biens et des personnes, produit simultanément croissance économique et cohésion territoriale.

En ce sens, l'autoroute peut être urbaine, même si, en tant qu'objet technique, ses caractéristiques ne témoignent pas d'une adaptation particulière au milieu traversé. C'est même pour la grande ville, et notamment pour sa périphérie, qu'elle est pensée par les ingénieurs des Travaux Publics : sa réalisation se justifie là où la densité de peuplement et le dynamisme des activités engendrent une demande de déplacements que le réseau classique ne peut satisfaire (G. ZEMBRY-MARY, 1999). Elle vise à éviter aux centres urbains une congestion néfaste.

La mobilité et l'infrastructure, dans l'aménagement de l'après-guerre, ne s'érigent donc pas fondamentalement contre la ville traditionnelle, leur réalisation répond moins à un modèle urbanistique qu'aux nécessités de la croissance. L'influence de théories urbanistiques « complètes », qui intègrent la mobilité dans la définition d'un modèle urbain, restera partielle en Europe, même si elle n'exclut pas des remodelages considérables. Mais ceux-ci répondent à des évolutions sectorielles qui n'ont pas pour finalité un modèle urbanistique intégrateur. La volonté de permettre le développement équilibré d'agglomérations, perçues selon le schéma centre-périphérie, nécessite des changements pour s'adapter aux fonctions modernes sans que la structure globale ne se détruise.

L'idée d'une nécessaire adaptation « sinon de la ville, du moins de l'espace urbain en cours de constitution » chemine donc, mais elle rencontre des résistances importantes qui conduisent plus à masquer les transformations effectives qu'à en faire un projet global (G. DUPUY, 1995). C'est moins dans la ville qu'autour d'elle que l'automobile trouvera matière à construire « ses » territoires. Le cœur des villes offre lui des résistances à l'intégration dans un schéma national de circulation.

L'épopée du complexe multimodal de Lyon-Perrache symbolise ce rappel du « terrain », adressé à une planification qui fait de l'agglomération un objet d'intérêt national. Destiné à combiner différents modes de transports, individuels et collectifs, et à opérer la jonction en plein centre-

ville des autoroutes A6 et A7, cet équipement, dont l'histoire est retracée par la sociologue Françoise Moiroux (1999), illustre l'adhésion des autorités centrales mais aussi locales aux vertus de l'équipement fonctionnel et structurant. Mais au lieu de rattacher l'agglomération au territoire national, l'équipement s'avère localement déstructurant.

Ce sont en effet les difficultés d'appropriation pour les usages quotidiens qui le condamnent. Sa vocation de régulation du transit (inter)national n'était pourtant pas, dans l'esprit des concepteur et maître d'ouvrage, de nature à l'opposer aux intérêts de l'agglomération. Loin de constituer pour la ville un corps étranger, l'équipement est au contraire conçu comme le cœur même de l'organisme urbain.

« Maîtrisant entièrement le financement du projet, l'Etat ne rencontra aucune difficulté pour convaincre Louis Pradel⁸¹ d'adhérer avec enthousiasme à ce projet, au point même de se l'approprier ultérieurement. Se réjouissant que Lyon devienne, à l'instar de Los Angeles, "la seule autre ville au monde qui puisse être traversée sans feu rouge", l'ancien maire de Lyon s'est aisément laissé séduire par cette opération. D'une part parce qu'il en escomptait de substantielles retombées économiques pour la ville, dont le cœur devait battre au rythme intense de ce transit national empruntant le couloir rhodanien, d'autre part parce qu'un tel projet lui paraissait une opportunité à saisir pour résoudre les très nombreux problèmes de circulation auxquels sa ville se trouvait alors confrontée. » (F. MOIROUX, 1999).

Avec l'A6, le projet permet à la ville de bénéficier du financement national d'une infrastructure, destinée dès l'origine à être déviée par la suite, et à même de jouer un rôle dans la régulation du trafic local. Mais la coalition des deux échelles de trafic « se révélera une nuisance urbaine considérable. » (Ibid.). A l'échelle du site, les coupures générées sont vingt-cinq ans après considérées non seulement comme une nuisance esthétique, mais comme une incongruité fonctionnelle : elles motivent un projet de « reconquête » urbaine.

Le problème de la combinaison des échelles de trafic devient fondamental dans la gestion « localisée » de la mobilité urbaine. Il trouve de nombreux lieux d'expression, non seulement dans les centres denses, mais aussi dans les périphéries où le développement de la mobilité motorisée locale a fréquemment été peu anticipé. Les conséquences en sont lourdes pour certaines communes périphériques comme nous le verrons.

Dans les années soixante-dix, la réalisation des schémas directeurs routiers nationaux abandonne progressivement le principe des pénétrantes urbaines au profit de la réalisation prioritaires des rocade et déviations, qui permettent la continuité du réseau routier national et la décongestion des centres (P. MENERAULT, 1994). La ville et ses propres circulations se détachent ainsi de

⁸¹ Maire de Lyon de 1957 à 1976.

l'ensemble national unifié par le trafic ; tout du moins la ville existante, car les rocades seront le vecteur d'une urbanisation importante des bords externes des agglomérations.

La ségrégation des circulations, principe fonctionnaliste corollaire de la modernisation des territoires, est également difficile à imposer : coûteuse (trop d'ailleurs pour être appliquée intégralement ce qui génère d'autres dysfonctionnements) et mise à mal par les pratiques spontanées qu'elle contrarie, elle reflue face à une autre conception de la voirie urbaine qui cherche, en certains lieux, à permettre la cohabitation des différents usages⁸², tout comme le principe de hiérarchisation stricte du réseau, qui spécialise l'espace, s'assouplit au profit d'une plus grande intégration des différentes fonctions de la voie (D. FLEURY, 1998). La ville et ses fonctions reprennent leurs droits sur la voie dédiée à la circulation, pour la transformer en rue, c'est-à-dire en un support d'échanges locaux à différentes échelles qui ne peuvent être aisément dissociés et cantonnés dans des espaces compartimentés.

Alors même qu'une nouvelle hiérarchisation de l'espace semblait pourtant s'imposer, faisant éclater les spécificités micro-locales des quartiers pour affirmer leur place dans un système ouvert⁸³, la résistance des « lieux » a été en quelque sorte sous-estimée.

- Le transport sur l'agenda politique national et local

C'est également dans les années soixante-dix que les préoccupations de sécurité, dont les manifestations étaient restées jusque là timides, prennent de l'ampleur. L'origine de ces mouvements associatifs est liée à celui des usagers du transport. Le thème des manques du réseau de transport intègre les programmes politiques d'opposition, qu'il s'agisse de la valeur d'usage du déplacement ou de son utilité économique ; l'émergence dans la foulée de la thématique environnementale s'incarne dans la notion de cadre de vie, qui rattache l'infrastructure à l'espace desservi (D. FLEURY, 1998). « Un glissement s'opère d'une première demande quantitative de transports défendue par les associations de travailleurs vers une revendication plus qualitative de défense de la qualité de vie de la part des résidents. »

⁸² Les politiques de « partage de la voirie » particulièrement prônées dans les années quatre-vingt-dix vont au-delà d'une répartition plus équilibrée des portions d'espace affectées à chaque catégorie d'usagers : le partage est « culturel » et non physique, il peut aller jusqu'à l'abolition de la séparation chaussée/trottoir, pour induire un changement comportemental et une plus grande attention des automobilistes aux interactions avec leur environnement.

⁸³ « Ainsi les structures paysagères des quartiers sont-elles décidées par les aménageurs selon les lignes générales d'un schéma imposé à l'agglomération selon des principes fonctionnels : c'est le tout qui détermine le dessin des parties, la position dans le tout qui imprime la hiérarchie des composantes. » (J. BONNET, F. TOMAS, 1989).

(Ibid.). Les commerçants des centres-villes, quant à eux, s'inquiètent de la congestion et portent des revendications de revalorisation centrale.

Face à cette diversité des enjeux soulevés par la demande sociale, la mise sur l'agenda politique du transport collectif relève de nombreux facteurs explicatifs. La commission des Villes du VI^{ème} Plan (1971-1975), qui réunit maires de grandes villes et technocrates, met d'abord en valeur la fonction économique du transport en commun : « Le bon fonctionnement des bassins d'emplois, indispensable au développement économique, impliquait que ne soit pas laissée sans desserte l'importante minorité de salariés non motorisés, alors que commençaient à disparaître les ramassages d'entreprises hérités des industries les plus traditionnelles. » (C. LEFEVRE, J-M. OFFNER, 1990).

La question des transports, déclarés en crise, s'inscrit donc sur l'agenda politique et devient une préoccupation partagée par l'administration centrale et les élus.

L'Etat développe sa capacité d'expertise dans le domaine, ou des lieux d'échanges entre techniciens (création en 1970 de l'Institut de Recherche des Transports, en 1973 de l'Association pour le développement des techniques de transports, d'environnement et de circulation –Atec). La question est perçue comme suffisamment cruciale à partir du VII^{ème} Plan (1976-1980) pour justifier la nécessité de promouvoir une politique nationale des transports. « Le programme d'action prioritaire "Mieux vivre dans la ville" définit une action spécifique en faveur des transports en commun et inaugure donc la première politique contractuelle. » (Ibid.). Dans ces cadres contractuels (contrats de développement, puis de modernisation...), les subventions étatiques encouragent le développement d'une politique locale volontariste d'accroissement de l'offre, à laquelle succède (face à l'incapacité à initier un cercle vertueux accroissement de l'offre-augmentation de la fréquentation) une politique de réaménagements de la voirie, puis d'amélioration d'exploitation des réseaux et de la qualité de l'offre (ibid.).

La politique incitative de l'Etat a joué un rôle dans la dynamisation du secteur. Les élus locaux participent de ce changement d'approche. « Ils s'expriment cependant plus à titre individuel » (C. LEFEVRE, J-M. OFFNER, 1990) avant la création, en 1980, d'une structure représentant et unifiant la voix des autorités responsables de transport, le G.A.R.T.

Mais ces expressions individuelles sur le thème des déplacements prennent dans un certain nombre de villes la forme d'une affirmation, face aux carence de l'Etat, des prérogatives locales des élus « de proximité », forts de leur meilleure appréciation des réalités territoriales.

Déjà, « la procédure des "plans de circulation", instituée en 1971 dans une optique qualifiable de "pro-automobile" est pour sa part largement détournée de ses objectifs premiers, dans l'esprit comme dans la forme, par les responsables locaux. » (C. LEFEVRE, J-M. OFFNER, 1990). Les

procédures de deuxième et troisième générations favoriseront les transports collectifs : au lieu de rationaliser le trafic en attendant les nouvelles infrastructures, elles permettront aux collectivités locales, avec le financement de l'Etat, de « concrétiser le modèle urbain dominant de ces années soixante-dix : zone piétonne centrale, détournement du trafic de transit, facilitation de l'accès au centre par les transports collectifs. » (J-M. OFFNER, 1993).

L'action apparaît donc co-produite dans un secteur très largement décentralisé. En mettant en place le Versement Transport en 1973 pour la province, l'Etat donne aux autorités organisatrices la possibilité d'une gestion financière autonome de leur réseau, mais son intervention reste considérable, par le biais de la politique contractuelle et par celui des dispositifs législatifs qui fixent les règles du secteur.

Les déplacements sont politisés, ou « polis »isés dans la mesure où, réinscrits dans la réalité urbaine dont les élus locaux sont les porte-parole légitimes, ils incitent à l'innovation institutionnelle, participent de la reconfiguration des pouvoirs, et de l'émergence d'un nouveau modèle d'action publique. Les élections de 1977 font une place importante au débat sur la ville et aux transports comme question urbaine et sociale : à Rennes, Edmond Hervé détrône Henri Fréville avec l'intention de « Changer la vie, changer la ville », nouvelle politique d'urbanisme fondée sur l'amélioration de l'existant, la réhabilitation centrale (avec plateau piétonnier), l'arrêt de la densification (M. PHILIPPONNEAU, 2001).

Dans ce contexte, la décentralisation sera plus qu'un déplacement du curseur du centre vers la périphérie organisé par l'Etat, mais verra, avec la montée en puissance des initiatives locales, l'émergence du local comme lieu d'énonciation des enjeux, de formulation des problèmes et de mise en œuvre des solutions.

Le changement progressif de statut du territoire correspond donc à un changement de modèle de l'action publique : les effets territoriaux des politiques sectorielles mettent l'accent sur la nécessité de penser les interventions non seulement en termes d'objectifs mais également en termes de conséquences. Le territoire est un nouveau principe d'intelligibilité, mais aussi un nouveau principe d'action : les dispositifs calibrés au plan national ne rendent plus compte de la réalité du terrain, des situations sociales et spatiales fragmentées. Le besoin de diagnostic à différentes échelles territoriales engendre la transversalité de l'action entre acteurs et notamment entre échelons de la puissance publique. Car il faut agir au niveau qui permet de saisir les mécanismes, et de resituer les responsabilités.

Cependant, l'articulation territorialisée des politiques demeure problématique vingt ans après. Les « territoires pertinents » restent difficiles à trouver ; les financements sont croisés, les responsabilités politiques aussi. « La construction collective de nos ensembles urbains repose encore sur la mise en œuvre de principes datant de la croissance quantitative urbaine, principes à faible pouvoir de résolution, et sur la mise en œuvre de grands flux à fort pouvoir de déresponsabilisation : l'aide au logement est accordée sous condition de ressources mais sans condition de localisation, alors que les coûts d'extension des réseaux sont supportés collectivement ; la T.V.A sur l'automobile est au même taux pour un véhicule qui consomme 4 litres et un véhicule qui en consomme 10 ; les circuits de financement de la voirie urbaine font plus appel à une fiscalité assise sur le logement que sur les comportements de déplacements ; le Versement Transport acquitté "automatiquement" par les entreprises ne dépend ni de leur politique en matière d'aire de recrutement, ni des comportements de déplacements de leurs employés ; les hypermarchés paient certes les parkings qu'ils offrent à leurs clients, mais ne contribuent que de façon très indirecte aux coûts des circulations qu'ils engendrent ; les droits de mutation foncière sont indifférents aux stratégies de localisation, etc. » (J-P. ORFEUIL, 1996).

Les logiques sectorielles de l'Etat peinent d'autant plus à être régulées localement qu'elles se sont déchargées de la dimension territoriale avec l'abandon des ambitions de l'Etat-aménageur. La « logique de l'Etat-logement », décrite par Marc Wiel (1999), se coupe du champ des préoccupations d'urbanisme au fur et à mesure qu'elle cherche à combiner les dimensions économique et sociale évoquées plus haut ; le prêt à taux zéro consacre d'ailleurs officiellement le découplage entre opérations d'urbanisme et financement du logement (ibid.). « L'Etat-constructeur de ville » a cédé la place à « l'Etat-régulateur », décentralisant l'urbanisme mais décidant de l'aide au logement, et devenant ainsi « le premier financeur de la périurbanisation. » (Ibid.).

Désormais, la problématique de la dé-sectorisation de l'action se couple avec celle de la répartition des compétences décentralisées aux différents niveaux de l'intervention publique, et plus largement avec celle du jeu de plus en plus ouvert des acteurs : c'est en effet « en face à face avec un système complexe d'acteurs capables de réagir », et un système ouvert avec des participants plus ou moins imprévisibles, que l'aménagement urbain se retrouve sur le territoire (F. BARAIZE, 1996).

Dire que le « fait territorial » s'impose aux pouvoirs publics ne suffit donc pas. Sur ce plan de l'action, les nouvelles marques sont difficiles à trouver. S'il est admis que les territoires de l'action ne sont pas ceux de l'administration, la territorialisation nouvelle des politiques

publiques ne va pas de soi, parce qu'il n'y a plus d'adéquation prédéfinie entre un problème, des objectifs, une politique et une institution en charge de la mettre en œuvre. Pour comprendre ce que signifie la territorialisation d'une politique de transports, en quoi une politique de mobilité doit se démarquer d'une politique d'équipements, il faut s'attarder sur le nouveau modèle d'action publique, qui est une affaire de processus plus que de fins et de contenus définis.

2-2 Mutation du modèle d'action publique locale

L'adéquation des produits standardisés aux réalités des situations est remise en cause. En conséquence, pour agir, il faut identifier les besoins en dehors des grilles de l'offre technique qui réduisent les pratiques à des fonctions disjointes et segmentées ; définir les objectifs en dehors du compartimentage des compétences ministérielles qui tendent à structurer *a priori* l'intervention. En reprenant la formule de Patrice Duran (1999), on passe « d'une politique de produits à une politique de problèmes ». Problème d'environnement, d'insécurité, de développement local... « La meilleure connaissance de la réalité sociale permet de passer d'une logique de besoins ayant pour origine des individus à une logique de problèmes ayant pour origine des situations. » (P. DURAN, 1999). Dans cette perspective, l'interdépendance des phénomènes sociaux, saisie au travers du territoire, conduit à un raisonnement en termes de conséquences, à l'encontre du cloisonnement des politiques sectorielles : « Ce qui définit dès le départ les politiques de l'environnement et de l'aménagement du territoire comme des politiques innovantes, c'est justement qu'elles visent objectivement et consciemment à prendre en compte les conséquences induites par les usages du territoire. (...). Ce sont les premières politiques qui reposent ouvertement sur un raisonnement conséquentialiste. L'interrogation sur les territoires est à la fois le point de départ et le point d'arrivée de la gestion publique. » (Ibid. p. 49).

La substitution du territoire au secteur comme référent de l'intervention publique renouvelle donc le modèle d'action : définir et mettre en œuvre les politiques publiques à partir du terrain apparaît comme « un moyen de faire sortir l'Etat de l'ornière des effets pervers et de l'inefficacité. » (G. PINSON, 1999). La décentralisation des pouvoirs et responsabilités prolonge sur le plan institutionnel l'ambition de trouver de nouveaux modes de régulation de l'action publique.

Elle correspond dans un premier temps à un principe de modestie et de moindre interventionnisme, de l'Etat bien sûr, mais de l'action publique et même politique en général. Sur

ce plan, le débat sur les ambitions et les moyens de la planification par rapport aux évolutions n'est pas clos, et va gagner en acuité dans les années quatre-vingt-dix.

Pour en comprendre les termes, il faut rentrer dans les aspects de ce nouveau modèle d'action publique locale. Fortement enracinée dans le contexte économique et social, et mise en demeure de trouver des réponses mieux adaptées aux questions complexes qu'il pose, l'action publique locale investit le territoire sur un mode qu'il faut préciser. Ce mode est celui du développement, chaque territoire étant en charge du sien (§ 2-2, 1).

C'est principalement le territoire de la grande ville qui apparaît comme fervent d'innovation : lieu des reconfigurations géographiques, sociales et économiques, lieu de nouvelles régulations fondées sur la mobilisation de différents groupes sociaux et institutions qui élaborent des coalitions et bâtissent des projets collectifs (§ 2-2, 2), la grande ville devient le « terrain privilégié des ajustements de l'action publique » (S. WACHTER, 1998) et le point de mire des analyses, y compris de celles élaborées au niveau central (§ 2-2, 3).

2-2, 1 L'impératif du développement modèle l'aménagement

La politique d'aménagement qui définissait une place pour chaque chose et visait à mettre chaque chose à sa place est déstabilisée : à supposer que chaque chose soit à sa place, ce n'est pas selon le schéma prévu. La croissance a des effets spatiaux : elle semble générer des discriminations spatiales qui vont à l'encontre du schéma d'intégration national.

Gérer conjointement croissance économique et cohésion sociale devient difficile, car les logiques se découplent par certains aspects. Dans l'absolu, la croissance améliore les conditions de vie de tous ; les positions relatives enregistrent en revanche des écarts importants, voire grandissants, qui menacent la cohésion sociale, et se manifestent au niveau territorial par l'émergence de fractures multiples ; l'écart se creuse entre quartiers d'habitat social et communes résidentielles. A une autre échelle, il devient problématique de réduire l'écart entre Paris et le désert français sans entraver la position de la capitale au niveau international.

Mener de front croissance et recherche de l'égalité sociale et spatiale devient donc délicat avec la mise en tension de ces deux dimensions du projet politique et territorial. Se produit alors un « dédoublement d'objectifs, opposant profondément concurrences interurbaines et cohésions sociales d'ensemble. » (J-P. GAUDIN, 1997).

Schématiquement, « L'Etat concède aux villes le développement et se cantonne dans des missions de compensation et de solidarité » (D. BEHAR, P. ESTEBE, 2003a), pour lesquelles il propose aux nouveaux acteurs locaux des formules contractuelles. Son projet territorial se

rétrécit aux territoires en difficulté, à différentes échelles : reconversion industrielle, développement social des quartiers... Ces actions intègrent progressivement les recettes de modernisation de l'action publique : transversalité verticale et horizontale, association dans l'action de différents partenaires aux côtés de l'Etat et approche moins compartimentée des dossiers en fonction des compétences ministérielles.

A côté de cette territorialisation du problème social, sous la forme du quartier dans un premier temps, l'action publique des collectivités locales investit le territoire de façon moins formelle, en privilégiant la dimension des relations entre acteurs. La capacité d'action s'exprime moins dans son inscription spatiale que dans des collaborations qui peuvent substituer les connexions à la contiguïté.

Il s'agit prioritairement d'organiser des formes de réponses territoriales à la crise, en convertissant les gouvernements locaux à « des stratégies "pro-actives" d'adaptation à une nouvelle donne économique. » (G. PINSON, 1999).

2-2, 1 a) La culture économique

Parer aux effets les plus déstructurants de la crise économique consiste à trouver des « réponses pragmatiques et efficaces face au chômage » (G.PINSON, 1999) pour pallier les impuissances centrales sur ce plan, dans un contexte où l'emploi devient la préoccupation première des élus comme des administrés. Dès lors, « Une culture économique tend à s'imposer aux villes. » (S. BIAREZ, 1993).

Dans le contexte de valorisation de la diversité, les territoires récusent les traitements standards au nom de leur capacité à être supports d'identité et de cohésion sociale, mais aussi et peut-être surtout parce que les enjeux économiques concurrentiels encouragent la recherche des marquages territoriaux (F. BARAIZE, 1996). C'est sur ce plan que les investissements de l'action locale seront les plus volontairement visibles.

En conséquence, s'il ne s'agit pas de réduire l'action des élus locaux à la dimension économique, les analyses mettent nettement l'accent sur cette priorité qui, d'ailleurs, balaye un champ large d'interventions diverses. En effet, les méthodes classiques de l'aménagement de zones d'activités ne suffisent plus à attirer les entreprises et à apporter en amont des solutions au problème social du chômage. L'action économique se diversifie au-delà des procédures traditionnelles de programmation spatiale. Cependant, cette mise en perspective de l'action locale par l'impératif de développement économique implique un investissement « ciblé » dans quelques directions privilégiées, les secteurs « clefs » du changement. Le développement est une

notion moins « totale » que la croissance, qui implique de miser sur quelques activités motrices, tandis que le moteur de l'innovation sur le terrain réside dans la multiplication des échanges.

Référence obligée de l'action publique décentralisée, le « développement économique » a des contours un peu flous : à l'action traditionnelle de réservation et d'équipement de terrains pour l'accueil des activités s'ajoutent des formules diversifiées qui visent à attirer de nouveaux emplois comme à préserver ceux qui existent : offre en location de bâtiments, garanties d'emprunt... La ville de Rennes développe ainsi dans les années quatre-vingts un interventionnisme économique « offensif », qui va de l'aide aux entreprises en difficulté aux garanties d'emprunt en passant par l'aménagement spatial de l'accueil des entreprises sous des formes plus sophistiquées que la zone d'activités (ateliers relais, pépinières) (H. MICHEL, 1999).

Surtout, c'est le décloisonnement des relations entre acteurs publics et privés qui s'impose et s'effectue au sein de commissions locales de l'emploi, observatoires économiques locaux, comités de développement... (J-P. GAUDIN, 1997).

A Rennes, on trouve ainsi en 1982 quatre organismes de ce type : le comité local de l'emploi (C.L.E), la commission locale d'aménagement et d'urbanisme (C.L.A.U) et le centre d'études sociales et économiques du pays de Rennes (C.E.S.P.A.R). En 1983, le comité de développement économique et social du pays de Rennes (C.O.D.E.S.P.A.R) remplace la C.L.A.U et le C.L.E et devient l'unique organisme de consultation, rassemblant paritairement élus et représentants d'organisations professionnelles et syndicales.

Ces structures de concertation abordent les domaines stratégiques de l'aménagement et du développement économique à une échelle qui dépasse l'agglomération pour atteindre celle du bassin d'emploi pour le C.O.D.E.S.P.A.R (Cf. figure 8). C'est pour ce périmètre que ce dernier formule les quarante-cinq propositions du plan de développement adopté par le district en 1983⁸⁴. Ils offrent donc une scène de rencontre entre acteurs publics et privés, et un cadre commun à la réflexion et à l'action des élus de l'agglomération. Cependant, si l'échelle d'un périmètre d'études peut préparer l'élargissement d'un périmètre d'action, cette étape dépend de la coopération locale des territoires institutionnels, comme nous le verrons plus loin. En l'occurrence, les actions effectives resteront pour l'essentiel cantonnées au territoire districale et peu prises en relais par les cantons extérieurs (H. MICHEL, 1999).

⁸⁴ Cf. « Pays de Rennes : esprit d'agglomération es-tu là ? » in *Diagonal* n°56, octobre 1985. Le district naît en 1970 de la complémentarité entre la ville de Rennes et la commune de Cesson-Sévigné (disposant de terrains mais ne pouvant supporter seule la charge de leur aménagement) pour la candidature à l'accueil des universités et centres de recherche en phase de décentralisation. Le district de Rennes devient communauté d'agglomération le 31 décembre 1999.

**Figure 8 -
Les périmètres de réflexion**



Extrait de : Catalogue des études 2000, AUDIAR

Se développent cependant, entre intérêts des acteurs économiques et préoccupations publiques, des « effets de connaissances réciproques » qui vont inspirer la planification et la gestion locales. Leurs orientations vont viser principalement à conforter les atouts économiques perçus comme prometteurs, redéfinissant la vocation de l'aménagement (J-P. GAUDIN, 1997).

2-2, 1 b) L'impératif du développement reconfigure l'aménagement

Les relations entre les dimensions spatiale, économique et sociale se redéfinissent, dans le creuset globalisant du « développement », notion qui suggère une intervention sur plusieurs plans (Cf. infra). Le terme, « avec tout ce qu'il contient de moins volontariste et de plus polymorphe que celui d'aménagement » fait pleinement son entrée dans le vocabulaire officiel des années quatre-vingts (J-P. PROD'HOMME, 2001).

Mais cette redéfinition engendrent des tensions, voire des malentendus : avec l'exemple du « projet urbain », Gilles Pinson (1999) retrace ce glissement de sens qui a conduit à séparer élus et praticiens sur la définition d'un terme récurrent. « Conçu au départ par les architectes et les urbanistes comme un processus de participation [des usagers et résidents] à la conception, sur les échelles restreintes de l'espace vécu, le projet s'est transformé, avec son intégration dans le registre des discours et des pratiques politiques, en instrument d'ingénierie politique et sociale à l'échelle des agglomérations. » C'est-à-dire en support à la constitution d'une capacité d'action locale stratégique, perceptible de l'extérieur. Chargées de développer l'activité économique, les villes doivent « devenir des acteurs visibles sur le marché des territoires. » (ibid.). Dans cette perspective, les réalisations physiques, l'inscription spatiale du projet, matérialisent avant tout l'existence de cette ville-acteur aux yeux de l'extérieur, plus qu'elles ne contribuent à l'amélioration locale du cadre de vie : « [leur] vocation est largement extravertie. » (Ibid.)

Dans le même ordre d'idée, pour René Perrin (1989), si les élus sont unanimes à considérer que urbanisme et développement local se confondent dans cet exercice transversal aux interventions sectorielles classiques, les praticiens sont en revanche plus réticents : certains préfèrent se replier sur la morphologie urbaine, les tâches de mise en forme et d'insertion paysagère des objets concrets du développement. Ce « repli » leur permet d'affirmer des objectifs autres que l'attractivité économique.

Au sein des équipes municipales, service économique et service d'urbanisme ne définissent pas toujours des objectifs si convergents que le souhaiteraient les élus. Leurs modalités de création dans les années quatre-vingts tendent d'ailleurs à les dissocier : quand les services d'urbanisme sont rattachés aux services techniques, le développement économique a des statuts très variés,

préférentiellement en marge de l'administration municipale pour renforcer sa crédibilité auprès des entreprises (S. MARTIN, G. NOVARINA, 1989). Entre les deux structures, le langage n'est pas toujours commun.

L'hétérogénéité des acteurs multiples n'est donc parfois pas réductible, spécialement entre politiques sociales et actions de développement économique, deux secteurs dont les « micro-élites » restent confinées (P. MULLER, 1990).

Cependant, dans le modèle théorique d'action qui se définit, la convergence s'opère, et principalement autour de la figure qui incarne ce modèle : celle du maire. Le rôle que joue ce dernier dans le fonctionnement du pouvoir urbain est fortement consolidé. Il occupe une place centrale dans la programmation de projets, articulant les deux missions, schématiquement économique et sociale, devenues essentielles : promouvoir l'image de la ville dans la compétition internationale et faciliter la vie quotidienne des citoyens (D. CHEVALIER, 2001). Il constitue le lien entre les principaux techniciens, pour partie isolés, avec lesquels il développe des relations approfondies. Le couple élu-technicien (D. LORRAIN, 1985) renouvelle le fonctionnement municipal sur un mode bilatéral de relative familiarité. « On a ici affaire sinon à un engagement politique du technicien du moins à une sorte de connivence, la stricte répartition des rôles entre l'expert et l'élus ne paraissant plus de mise. » (J-M. OFFNER, 1991).

S'il est difficile d'évaluer l'impact exact de l'action économique locale, en termes d'emplois et en termes de finances communales, il s'avère nettement qu'elle constitue une figure de référence obligée de l'action publique locale et qu'elle est conçue comme fédérant de nombreux domaines d'intervention : les politiques culturelles, l'urbanisme et l'architecture constituent des dimensions d'un même projet d'image attractive. C'est cette dimension d'image qui joue à la fois le rôle intégrateur des différents domaines d'action et réducteur de cette complexité urbaine et sociale sur laquelle devait s'exercer plus efficacement l'action publique locale.

2-2, 1 c) Concurrence, identité et spécialisation stratégiques

Le développement confère à l'action publique une finalité nouvelle, qui correspond moins à sa vocation traditionnelle redistributrice : celle de conforter les atouts propres des territoires dans une perspective comparative de différenciation et non d'uniformisation. Cette perspective ne s'applique pas qu'aux villes : tous les territoires peuvent faire valoir leurs avantages comparatifs, et s'inscrire dans la palette d'offres différenciées. Mais le contexte de concurrence est surtout urbain. Au niveau central, la philosophie renouvelée de la D.A.T.A.R fait des villes les pivots

des territoires de la nouvelle géographie économique (S. BIAREZ, 1993). La réduction des actes et des soutiens de l'État accentue aussi l'emprise des sentiments de compétition.

Dans cette perspective, la ville n'est plus un élément parmi d'autres du projet global d'aménagement du territoire, non plus qu'un maillon du système d'administration territoriale : mise au premier plan des enjeux de l'action locale, elle est assimilée à une entité active, dotée d'une volonté et d'une stratégie. Elle est un « système local », influencé par des facteurs externes et doté de caractéristiques internes : traduites dans un langage de contraintes et d'opportunités, ces données forment une stratégie qui lui est propre et vise à la différencier (J. PADIOLEAU, R. DEMESTEERE, 1991). Cette notion de stratégie sera assez opératoire dans l'analyse des politiques périurbaines.

Acteur de son propre développement, la ville se trouve en concurrence avec les autres « villes-acteur ». « Auditée », classée, elle cherche des indicateurs pour pouvoir se situer dans cette compétition. Certains programmes européens participent de cette logique comparative dans laquelle l'offre de transport constitue, avec d'autres données plus ou moins extraites du contexte, une palette caractérisant le produit urbain et servant à établir un palmarès.

Cette qualité d'acteur n'est pas donnée : elle suppose « la construction d'une identité collective satisfaisant au moins à deux conditions. L'identité sociale nécessite que la ville-acteur réussisse à s'attribuer des qualités et des rôles distinctifs des autres cités. Ensuite, l'identité requiert d'être affirmée et d'être communiquée aux citoyens de la ville-acteur afin de développer une conscience collective de soi, et à l'extérieur pour diffuser des représentations de l'identité. » (Ibid.). Dans le contexte de concurrence, le développement endogène débouche davantage sur une mise en scène des potentiels locaux à destination de l'extérieur que sur une valorisation endogène (P. VELTZ, 1996).

L'objectif de la diffusion vers l'extérieur est d'attirer des « entreprises situées sur des créneaux supposés porteurs, souvent peu polluantes, peu consommatrices d'espace, fortement attachées au fonctionnement urbain et, surtout, génératrices d'emplois de haute technicité ; en d'autres termes, c'est le secteur des activités High Tech. » (V. BIAU, 1994).

La qualité de vie est dès lors un atout économique. L'attraction des entreprises « d'avenir », à main d'œuvre qualifiée, passe également par la séduction de leurs cadres, et donc par la promotion des aménités urbaines. C'est un ensemble varié de caractéristiques urbaines valorisables qui intègre alors le discours de ce qui a été qualifié de « marketing urbain », puisqu'il s'agit de vendre l'objet ville, non seulement aux électeurs présents, mais à ceux qu'on cherche à attirer.

Les infrastructures de communication sont des facteurs d'attractivité, mais leur effet est moins mécanique : à l'objectif de circulation efficace peuvent s'ajouter, sur certains axes, des considérations de sécurité et de convivialité, d'insertion de la voie dans son environnement urbain. Facteur d'urbanité et d'identité, la voie a alors vocation à participer des qualités urbaines sur lesquelles les villes se livrent concurrence. La place centrale des infrastructures de communication dans l'aménagement de la ville tient en ce sens moins de la permanence qu'il n'y paraît, comme nous le verrons par la suite.

Les destinataires de ces discours sur la ville étant relativement spécifiés, les thèmes de ce marketing destiné à affirmer les identités des villes apparaissent paradoxalement très standardisés (V. BIAU, 1994, J-P. LACAZE, 1990). Le discours d'identité locale est conformiste. Il vaut davantage par sa capacité à mobiliser les acteurs locaux que comme vecteur de différenciation.

Les communes périurbaines sont elles aussi en situation de concurrence à leur niveau, et développent elles aussi des stratégies de valorisation des ressources en vue d'une différenciation territoriale. Dans ce contexte, l'implantation d'une zone d'activités n'a pas pour unique enjeu l'affichage de statistiques positives de croissance en termes d'emplois ou de bases de taxe professionnelle. Cet aspect quantitatif -loin d'être négligeable- se double d'une « attente plus globale d'affirmation du territoire face à l'agglomération voisine. » (N. BERTRAND, E. MARCELPOIL, 2000). Et par là, d'une identité elle-même attractive et supposée productrice de développement⁸⁵. Intégré dans un projet territorial, l'aménagement de zones d'activités n'est qu'un aspect d'une stratégie de développement qui peut conduire à valoriser d'autres ressorts. Avec sa polysémie, la qualité de vie comme objectif peut motiver des actions autres que la création d'emplois sur la commune, voire incompatibles avec elle ; en tant que ressource, elle peut être exploitée pour attirer, là aussi, certaines entreprises et certaines populations. Ainsi voit-on certaines communes périurbaines, engagées dans le développement local (et qui en ont les moyens), cibler leurs vellétés d'attraction sur des entreprises tertiaires, et/ou tenter de réparer les atteintes environnementales de zones d'activités mal intégrées au paysage par une démarche plus qualitative. Ou miser plus exclusivement sur le cadre résidentiel et une « économie de proximité (...) champ nouveau pour les communes [qui] vise à créer une structure adaptée de services à la population, concourant à renforcer l'image du territoire, tout en répondant aux divers besoins. » (Ibid.).

⁸⁵ La problématique environnementale, d'abord conçue selon une logique conservatoire qui oppose la protection au développement économique, est rapidement intégrée à un « marketing territorial » périurbain qui les concilie (N. BERTRAND, E. MARCELPOIL, 2000).

Cette diversification des horizons communaux du développement communal est rendue possible par l'imbrication et la coopération entre les différents échelons de l'action publique locale, sous des formes partenariales et institutionnelles qui n'excluent pas la concurrence (comme nous le verrons plus précisément dans le cas rennais).

2-2, 2 Les partenaires de l'action publique locale

Pour rentrer dans le jeu de la compétition, les villes doivent dégager une capacité d'action, qui n'est pas pur discours mais utilise le discours pour s'exercer et se manifester. La construction des jeux de développement implique de maîtriser des règles, en s'affranchissant éventuellement de celles imposées de l'extérieur par l'État central, et de rechercher des partenaires « riches de ressources -quitte à sélectionner des joueurs n'étant pas des protagonistes habituels de l'action publique comme par exemple des agents économiques. » (J. PADIOLEAU, R. DEMESTEERE, 1991).

S'il faut « dire le faire », il faut donc aussi dire avant de faire pour rassembler les acteurs, car l'action publique locale implique le partenariat pour plusieurs raisons. D'une part, pour se légitimer dans un contexte où la notion d'intérêt général supérieur n'y suffit plus. D'autre part, pour répondre aux nouveaux enjeux : ceux du développement économique mais aussi d'une demande sociale s'exprimant sous la forme transversale de problèmes « vécus » (tels que l'emploi, la qualité de vie, la sécurité...) qui mobilisent des responsabilités et des domaines pluriels ; et enfin ceux de la gestion urbaine, devenue problématique centrale de l'aménagement après la phase d'urbanisation. Cette gestion des productions antérieures peut s'avérer aussi coûteuse que leur réalisation subventionnée par l'Etat, dans le contexte d'une expression des besoins qui appelle des réponses moins normalisées et plus réversibles que les équipements en question, et où les probabilités de contentieux sont importantes.

Ces approches nouvelles nécessitent le recours à des compétences externes, car ils conduisent à l'usage d'instruments dont les entreprises privées sont plus familières, parmi lesquels l'exercice prospectif⁸⁶. Avec leurs ressources financières et techniques limitées, les collectivités locales

⁸⁶ Pour Michel GODET (2001), cet exercice indispensable à la mobilisation des acteurs dans le cadre du développement local est directement importé de l'entreprise : les ateliers de prospective participative et stratégique, auxquels collaborent « les forces vives », permettent d'identifier et de hiérarchiser en commun les principaux enjeux du futur pour le territoire comme pour une entreprise.

doivent donc avoir recours au partenariat, qu'il s'agisse du secteur privé ou des autres échelons publics, et développer une pratique de « management » envers ces différents acteurs.

2-2, 2 a) La construction collective de l'intérêt général et ses conséquences sur l'action publique

- Le discrédit de la logique de répartition d'équipements normés

La notion fédératrice d'intérêt général a largement évolué. La conception « substantialiste » sur laquelle s'appuyait l'aménagement a laissé place à celle, plus pragmatique, qui l'assimile à l'intérêt collectif, dépassant les intérêts particuliers sans les transcender. Autrefois du seul ressort de l'Etat, qui négociait et tranchait entre les optimums sectoriels, son énonciation doit être partagée. La négociation n'intervient donc plus en bout de course, elle est constitutive de la construction « empirique » de cet intérêt qui résulte de la confrontation des positions. La remise en cause de la prééminence d'un intérêt général détenu par l'échelon supérieur de la puissance publique engendre une certaine dilution de la légitimité, et chaque acteur peut revendiquer une participation à la définition des objectifs d'intérêt commun. La multiplication des recours en justice dans le domaine de l'urbanisme est le corollaire de ce transfert de l'arbitrage vers les circuits juridiques dans cette confrontation des droits de chacun (F. BARAIZE, 1996).

Au brouillage du statut des acteurs, tous susceptibles de représenter à leur niveau une dimension de l'intérêt commun, s'ajoute le brouillage de la conduite technique d'un projet : il devient difficile de se référer à une démarche préétablie et optimisée, quitte à ajouter des critères supplémentaires pour enrichir la démarche lorsqu'un dysfonctionnement pousse à intégrer un nouveau paramètre et à redéfinir la conciliation optimale de l'ensemble. « C'est par exemple selon cette démarche que les préoccupations de l'environnement ont été initialement introduites dans l'aménagement, par la forme concrète des études d'impact et des mesures compensatoires. Les nouvelles conditions de la négociation et la disparition de l'intérêt général comme référence consensuelle mettent en cause le principe même de la démarche d'optimisation, car elles rendent impossible la prédétermination et la hiérarchisation des critères. » (Ibid.).

Cette production de consensus n'est jamais acquise puisqu'elle n'est plus déterminée par la notion d'intérêt général : sa construction est itérative et les différentes valeurs des intervenants modifient la hiérarchie des critères au fur et à mesure de l'élaboration du projet. Le processus décisionnel apparaît désordonné. La rationalité du calcul économique permettant d'évaluer l'intérêt de la réalisation d'une infrastructure apparaît insuffisante.

L'extension du champ d'intervention des pouvoirs publics et l'analyse des politiques conduisent à une fragmentation des publics visés, des besoins et des intérêts. Leur ajustement est délicat

voire impossible, en tous cas il ne peut être relié avec « l'affirmation d'une justification légitime susceptible de s'imposer à tous » (P.DURAN, 1999). Intérêts et besoins ne sont pas « universalisables ». Leur expression correspond par ailleurs de moins en moins aux scènes publiques institutionnelles, même décentralisées.

- Les formes de la négociation

La production de consensus ou de compromis est donc une des nécessités fortes du gouvernement des territoires, dans un contexte où le statut des acteurs -publics ou privés- n'apparaît plus comme suffisant à distinguer leurs pratiques. En cela, le développement du « partenariat public-privé », qui se fait depuis les années quatre-vingts sous des formes plus élaborées et plus systématiques que les systèmes originels des S.E.M ou des Z.A.C, se caractérise bien par « le principe d'association et de partage : pour la définition des objectifs, pour les "bénéfices" et pour les risques. » (F. ASCHER, 1994). Il ne s'agit pas de la commande publique d'une prestation à un acteur privé. La réalisation de la plupart des autoroutes françaises relève de ce schéma, qui associe l'Etat à des sociétés privées intervenant pour une part déterminante dans le financement, la réalisation et la gestion. Avec l'A 14 en Ile-de-France, c'est le territoire de la ville qu'investit la formule, jusqu'alors réservée à l'interurbain (ibid.). De même, les relations entre autorités organisatrices des transports et entreprises exploitantes ont évolué au profit de contrats moins prédéfinis juridiquement, d'une définition conjointe des risques et des objectifs⁸⁷ (J-M. OFFNER, C. LEFEVRE, 1990).

Mais ce partenariat public-privé est essentiellement le fait des grandes villes et des grandes entreprises (F. ASCHER, 1994). L'intégration d'autres acteurs et d'autres critères dans une démarche de réévaluation permanente des objectifs et moyens reste en France limitée : l'accès aux circuits de la décision demeure hiérarchisé (P. MULLER, 1990). Les expériences de transport « semi-collectif », qui retrouvent une certaine vigueur dans ce contexte idéologique partenarial, restent de l'ordre de l'événementiel. Dans le périurbain rennais, le transport à la demande, en tant que démarche sociale, repose uniquement sur une volonté politique (coûteuse) qui conduit la puissance publique à s'interroger sur la réduction de son propre champ d'action plutôt que sur son interaction possible avec celui du privé⁸⁸. Cependant, ce dispositif prend

⁸⁷ Le contrat qui lie Rennes Métropole à son transporteur, la S.T.U.R, prévoit ainsi, à partir d'un accord sur la fréquentation attendue, que les fluctuations positives ou négatives autour du seuil prévu excédant 10% seront à la charge ou au bénéfice de l'A.O (Entretien M. Christophe Hazo, responsable des Etudes déplacements).

⁸⁸ La question étant celle de la légitimité d'une solution publique institutionnalisée quand les solidarités informelles ou associatives « ne marchent pas si mal ». Surtout : « est-ce que la collectivité, non pas la collectivité, est-ce que les habitants sont prêts à payer plus ? » « Problèmes d'environnement » et services aux personnes auraient conduit la fiscalité locale périurbaine « aux limites du supportable » (Entretien avec M. le maire de Montauban-de-Bretagne).

davantage de valeur pour la puissance publique en tant que matérialisation de son projet territorial qu'en tant que réponse sociale, comme nous le verrons.

Du côté de l'expertise, les méthodes d'évaluation peinent à s'adapter à la désormais « difficile quantification de l'intérêt général » en intégrant de multiples critères comme les coûts sociaux. (J-M. OFFNER, C. LEFEVRE, 1990).

Les conflits qui éclatent à propos de la réalisation d'infrastructures ont connu ainsi une vigueur nouvelle dans les années quatre-vingt-dix (V. CATHERIN-GAMON, 2002) : les pratiques de l'administration de l'Équipement sont en cause, qui prennent insuffisamment en compte les aspirations sociales nouvelles, ainsi que l'inertie d'une conception de l'action publique comme apportant à un problème de transport une solution concrète -l'infrastructure- qui matérialise l'intérêt général. Mais c'est aussi la difficulté à encadrer juridiquement la participation du public qui se pose, malgré les avancées dans ce domaine. La controverse sort des canaux institutionnalisés. Et cette difficulté ne concerne pas que l'État. Si les élus locaux sont parfois du côté de la contestation, s'organisant eux-mêmes en associations, les conflits d'aménagement peuvent remettre en cause leurs propres projets, ou des projets qu'ils soutiennent activement. Dans le contexte de notre terrain d'études, l'activisme associatif des maires vise à favoriser la réalisation d'infrastructures, tandis que ces perspectives suscitent l'émergence de plusieurs courants organisés de contestation. S'ouvre alors un cycle de discussions informelles avec leurs représentants, d'actions de blocage des opérations (comme la plantation de haies bocagères sur un tracé envisagé). Dans ce cycle de négociation, l' élu local joue un rôle premier.

En effet, devenu aménageur avec la décentralisation, il constitue, avant l'éventuel recours juridique, un interlocuteur direct et privilégié. La décentralisation a changé le contexte de l'action associative. Lors d'expériences concrètes et localisées d'aménagement, des règles nouvelles de prise de décision et de négociation peuvent être mises en place (D. FLEURY, 1998), tandis que les procédures officielles de concertation se développent. Mais elles demeurent formelles ; la négociation est une pratique qui s'effectue en marge de ces circuits, et son poids est difficile à institutionnaliser. C'est indirectement que les oppositions de la société civile pèsent, par le biais du contentieux, sur le contenu des programmes opérationnels, des documents d'urbanisme, et même du choix de procédures plus « douces » (D. BEHAR, 1997). L'atonie des mouvements sociaux par rapport à la période emblématique des années soixante-dix pourrait-elle dès lors être relayée par une nouvelle forme « d'expression du social » par le contentieux (ibid.) ? Cette influence est toutefois ponctuelle, et le débat public plus large a peu de moyens concrets. La culture de la concertation reste à produire : face à ce que Véronique Catherin-Gamon (2002) nomme les « dysfonctionnements de l'action publique », la controverse réelle, celle qui porte sur les questions de fond en remettant en question les argumentations

techniques, la justification, la représentativité des porte-parole d'un projet public, reste informelle. Elle se déploie notamment autour des grands projets d'infrastructures, les « controverses publiques » mettant en avant la dimension politique du choix d'aménagement et le décalage de cette politique avec les aspirations sociales, soulignant la définition toujours sectorielle des choix sans vision d'ensemble, quand le développement durable appelle la multimodalité (ibid.). Mais le décalage est important entre « la place prise dans les grands débats publics par les investissements nationaux -qu'il s'agisse du T.G.V ou des autoroutes- et la réalité de la répartition des efforts financiers puisque 41% de l'effort total d'investissement de la nation dans le domaine des transports sont consacrés par les collectivités territoriales aux réseaux locaux de voirie. » (B. FAIVRE D'ARCIER, 1994).

La crise du « référentiel » de la politique nationale des transports est néanmoins tangible. La méthode fait défaut pour substituer aux études d'impact ponctuelles des études de suivi enrichissant le processus de décision, tandis que l'intégration de la société civile à la décision politique demeure très imparfaite.

Ce qui s'impose cependant dans l'analyse du processus de décision est que sa rationalité, autrefois légitimée par l'intérêt général, est « limitée » (et parfois contestée). L'impossibilité de maîtriser toutes les variables conduit le décideur à privilégier les procédures au détriment d'objectifs difficiles à fixer définitivement, à n'envisager les solutions qu'en fonction des solutions disponibles, étant porteur d'une solution *a priori* qu'il va essayer de placer à l'occasion de l'émergence d'un problème (P. MULLER, 1990).

2-2, 2 b)

Le contrat : la procédure avant le contenu

L'action publique apparaît néanmoins coproduite aux différents échelons de la puissance publique. La procédure de contractualisation ne date pas de la décentralisation puisque c'est dans la décennie précédente que son usage a correspondu aux prémices de la redéfinition par l'Etat de son engagement et de son rôle dans la planification spatiale. Elle est devenue en revanche un pilier de l'action publique décentralisée, les compétences étant plus partagées que réparties (S. BIAREZ, 1993). Nécessaire, elle est aussi perçue comme un ferment de rénovation, en développant l'application localisée, territorialisée des objectifs : les procédures contractuelles offrent des cadres souples qui fournissent des occasions de différenciation aux villes « stratégiques ».

Les contrats de villes moyennes, politique officialisée en 1974 à partir d'expériences « pilotes », illustrent ces inflexions décrites par J-P. Gaudin (1997) : « empirique et peu solennel », le processus prime sur les principes et sur la définition du contenu comme du contenant, qui reste très ouverte. Il s'agit d'améliorer « à court terme les conditions de vie dans ces villes », dont la fourchette démographique n'est pas précisée. En pratique, les actions ont porté très majoritairement sur les centres-villes : piétonnisation de rues commerçantes, réalisation de parkings, équipements polyfonctionnels... L'« esprit nouveau » réside corrélativement dans l'abandon des grilles classiques pour un projet d'aménagement inséré dans l'existant, et dans le report sur le tissu central, riche justement d'opportunités de valorisation du bâti initial.

La formule contractuelle, dont la souplesse doit permettre une articulation *ad hoc* entre usages et aménagements, entre contenant et contenu, s'impose par la suite dans de nombreux secteurs d'intervention publique. Objectifs et moyens de réalisation sont conjoints. La contractualisation des politiques d'Etat conduit donc à une coproduction avec le niveau local, à une articulation avec ce qui existe sur le terrain, dans sa dimension physique mais également sociale (« Habitat et Vie sociale », Développement social des Quartiers, Opérations programmées d'Amélioration de l'Habitat...). Cette articulation passe aussi par la négociation avec des organismes variés et des acteurs de droit privé, qui sont constitués en interlocuteurs représentant ce milieu local préexistant à l'action.

De ponctuelle et expérimentale, la contractualisation devient après la décentralisation une procédure incontournable : la répartition des compétences et des ressources correspondantes incite au développement de complémentarités. La contractualisation est le corollaire du principe d'autonomie fonctionnelle des niveaux de l'action publique. Dans le système politique français, décrit sous la forme de l'emboîtement des niveaux décisionnels et de la superposition des aires de compétences, la multiplication des centres de décision et l'existence d'une réelle décentralisation en France ont en effet suscité de plus en plus le besoin d'accords entre « niveaux de pouvoir » (M. BASLE, 2000). Et si l'Etat reste « le poids lourd politiquement, administrativement et financièrement », « (...) chacun observe qu'on trouve aujourd'hui en Europe des actions qui ont quelque chose de singulier dans le paysage des politiques publiques : il s'agit de ces actions publiques qui sont complexes parce que contractualisées, polycentriques, polyarchiques, partenariales, associatives ou coopératives. » (Ibid.).

Dominique Lorrain (1993) qualifie en conséquence le nouveau modèle d'action locale de « urbain, contractuel et décentralisé. » Avec la procédure de contrat, les partenaires impliqués ne

s'inscrivent plus dans une relation hiérarchique administrative définie *a priori* : ils s'engagent selon des modalités qu'ils définissent librement. « (...) les politiques sont le produit de deux parties libres et indépendantes, au sens du droit commercial, de sorte que les partenaires comme le contenu du contrat peuvent évoluer selon les situations. » Les partenaires sont multiples, comme les configurations qui les rassemblent. L'acteur pivot varie : la grande ville, la région, le département... L'aménagement (ou le développement...) du territoire cesse d'être le domaine réservé de l'Etat ; les régions collaborent avec l'échelon central ; les communes peuvent de leur côté élaborer des chartes intercommunales de développement et d'aménagement, en définissant les modalités de la concertation avec l'Etat, le département et région, les organismes professionnels...

La répartition des compétences est fréquemment transgressée et chaque niveau érige « son » projet de territoire. La recomposition des rôles entre institutions locales débouche sur une grande variabilité des situations. Les « rênes locales » sont tenues par des mains différentes selon le domaine de la politique exercée (D. BEHAR, P. ESTEBE, 2000). Communes et départements, échelons parfois considérés comme obsolètes, ne sont nullement évacués de ce jeu. « Seul l'examen de la situation locale, du rapport de forces politiques, des capacités d'initiative de chacune [des institutions] permet d'identifier le *leadership* local dans tel ou tel domaine. » (Ibid.).

« Du point de vue des systèmes institutionnels, la France est entrée dans quelque chose de neuf que l'on peut appeler l'action publique flexible. » (D. LORRAIN, 1993). Que signifie cette flexibilité pour les territoires et quels sont les périmètres de sa territorialisation ?

2-2, 2 c) Territoires et mises sur l'agenda « à la carte »

Dans le long processus de gestation de la décentralisation, l'action des responsables locaux a contribué à transformer les relations entre l'Etat et l'échelon local, pour substituer à la hiérarchie des formes d'association de partenaires. Si les aspects de rupture avec la situation précédente ne doivent pas être surévalués, les conditions d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques sont réellement modifiées. Les décisions des assemblées locales ne sont plus soumises *a priori* à la tutelle du préfet, une partie du pouvoir exécutif de celui-ci revient aux présidents des Conseils général et régional. Ce changement peut se caractériser par une forme de brouillage : les compétences sont partagées et non réparties (S. BIAREZ, 1993).

En fonction du contexte local, le *leadership* territorial se structure dès lors de façon relativement spécifique (R. BALME, A. FAURE, 2000). Le territoire s'impose sous la forme des « *issues*

areas » (P. DURAN, J-C. THOENIG, 1996) : l'émergence de tel problème sur le calendrier politique local engendre une configuration particulière des acteurs concernés et la délimitation d'un territoire spécifique de résolution. Il s'agit de territoires abstraits et construits, ainsi que l'exprime Pierre Muller (1990) : « Le territoire d'aujourd'hui, celui de la décentralisation, des technopoles et des plans d'aménagement rural est un territoire *abstrait* et construit par l'action d'élites locales intermédiaires mettant en œuvre des politiques publiques régionales, départementales et communales. La cohérence de cet espace constitué de multiples réseaux économiques, institutionnels, corporatifs, associatifs est problématique : elle doit être construite, médiatisée. »

Gilles Massardier (2003) évoque quant à lui des territoires « à la carte », c'est-à-dire composés et recomposés selon les logiques « actionnistes » des acteurs locaux. « L'utilisation des ressources s'opère sur un territoire dont la définition correspond à celle des projets de politiques publiques qui mobilisent les acteurs. » Ces territoires construits par l'action concertée peuvent se fragmenter ou s'agréger au gré de ces échanges entre acteurs (G. MASSARDIER, 2003).

Sur ces territoires composés, la puissance publique pour sa part développe une « légitimité d'initiative » sortant de plus en plus souvent du champ réglementaire. « L'important n'est plus de dresser des diagnostics, de réaliser des études ou de réfléchir encore à l'avenir mais d'agir, de faire, de montrer, d'innover. Ainsi, peu à peu, une nouvelle forme de légitimité est-elle en train de s'installer : la légitimité d'initiative. » (F. GOUX-BAUDIMENT, 2002).

C'est donc également la prépondérance des agendas locaux, souvent actifs, qui s'impose dans la gestion décentralisée. Le principe des « blocs de compétence », adopté lors de la décentralisation, devait éviter toute tutelle d'une collectivité sur une autre et inscrire une partition nette des rôles entre chaque niveau. Les élus locaux ont cependant poussé à l'adoption d'une clause de « compétence générale », qui permet aux collectivités de se saisir d'un problème quel qu'il soit s'il met en jeu leur intérêt (P. DURAN, 1999). Les politiques locales se définissent non en fonction de la répartition des compétences, de plus en plus transgressée, mais en fonction de l'agenda politique local.

Le traitement des problèmes publics est donc en partie conditionné par les initiatives locales. L'administration centrale, qui contrôlait leur inscription sur l'agenda politique national, n'est plus en position de lutter contre ce fractionnement. La gestion territoriale est soumise au rythme des contraintes politiques qui s'imposent aux collectivités territoriales et orientent leur fonctionnement, au rythme de la ré-appropriation qu'elles opèrent de leur territoire dans le contexte décentralisé. Ce lien direct, introduit par la décentralisation, entre planification et vie

politique locale, est susceptible de porter préjudice aux opérations impliquant le moyen ou long terme. La saisie des opportunités par les maires dans leur « urbanisme du quotidien » compromet l'articulation des différentes temporalités, celle, quotidienne, de la gestion urbaine et celle, plus longue, de la contractualisation et du projet négocié (F. ASCHER, 1991).

Cependant, c'est d'abord une autre considération qu'il faut prendre en compte pour expliquer les incohérences en termes de développement durable des politiques de déplacements : la thématique environnementale est systématiquement portée par le niveau national et c'est à partir des textes législatifs que les élus « s'engouffrent » dans la problématique des déplacements⁸⁹ (B. JOUVE, 2002). « La structuration de l'agenda politique local autour des déplacements urbains échappe donc en partie aux acteurs locaux. » (Ibid.). La tendance est alors de donner à cette sollicitation centrale une réponse toute faite : l'équipement-projet constitue une solution *a priori*, plus facile à inscrire à l'ordre du jour local (déjà chargé, en revanche, par la thématique économique) qu'un problème à construire. L'Etat, « maître des agendas et des problématiques » environnementales, enjoint ainsi les collectivités à réduire le trafic automobile. « Ce curieux "penser global, agir local" aboutit *de facto* à une stérilisation de la créativité locale. » (J-M. OFFNER, 2001). L'articulation entre problématiques environnementale et économique, entre déplacements et aménagement est aussi un problème d'articulation des compétences et préoccupations.

L'architecture des territoires est perpétuellement remise sur l'ouvrage, parallèlement à l'évolution des problématiques, ce qui sera notamment le cas à la fin des années quatre-vingt-dix. La loi prend acte de ces configurations territoriales, qui sont des configurations d'acteurs et qui s'affranchissent des territoires administratifs, en proposant différentes formules contractuelles, parfois très souples. Mais elle prend aussi acte du fait que ces regroupements doivent se légitimer par leur capacité à traiter les problèmes que l'Etat continue d'énoncer, spécialement en cette fin de XXème siècle. Avec les formules contractuelles, l'Etat se situe aux côtés de telle ou telle strate de villes, moins définies précisément que réunies par une communauté de problème. La politique des réseaux de villes est à cet égard signifiante ; elle signale bien le renoncement à une vision de l'emboîtement des niveaux, la reconnaissance du rôle premier des villes dans la compétitivité du territoire national et l'incitation étatique à la coopération interurbaine en vue d'un développement économique qui doit naître d'un

⁸⁹ A l'opposé de la saisie de ce thème, dans les années soixante-dix, par les élus locaux pour affirmer leurs prérogatives.

management partenarial primant sur la structure institutionnalisée. Mais il n'y a pas de renoncement total à planifier aux côtés des villes, qui ne peuvent assurer seules l'aménagement du territoire et la planification urbaine refondés sur les impératifs de « maîtrise des croissances et de ménagement des alternatives » (F. BEAUCIRE, S. ROSALES-MONTANO, 1999). Les années quatre-vingt-dix marquent le retour des débats sur ce thème.

2-2, 3 L'incertitude comme postulat et la variabilité comme norme de la planification

Ces aspects nouveaux de l'action publique locale et urbaine ne permettent pas d'en épuiser la teneur, mais dégagent des lignes directrices. Ils offrent donc une possibilité de lecture, au moment où la diversité des situations l'emporte. C'est en partie sur cette lecture que s'effectue dans les années quatre-vingt-dix le « retour » de l'Etat : partant des limites de l'action des villes, tout en s'inspirant des caractéristiques nouvelles de l'action publique, il redéfinit les modalités de la planification conjointe, associant différents acteurs. C'est notamment avec l'exemple du Schéma directeur lyonnais que sont posés les nouveaux jalons méthodiques destinés à être diffusés⁹⁰.

C'est donc plus particulièrement l'action publique locale et urbaine qui sert de support à la conceptualisation du nouveau modèle d'action publique. Ce modèle est celui de la démarche stratégique, qui tente de concilier planification et évolutions socio-économiques. Les effets de la crise ont en effet remodelé l'approche des problématiques urbaines, mais aussi les modalités de l'intervention publique. Les outils de la Loi d'Orientation Foncière (1967), conçus dans la perspective de croissance, ne sont réformés qu'au tournant du siècle, mais leur usage a déjà été remodelé par les changements. Le changement de méthodologie prime sur le changement des cadres juridiques.

2-2, 3 a) Usage renouvelé des outils de la planification

De nombreux Schémas Directeurs d'Aménagement et d'Urbanisme qui ont commencé à être élaborés au début des années soixante-dix n'ont jamais atteint le stade de l'approbation. Les

⁹⁰ En 1989, c'est l'animateur de la préparation de ce schéma directeur, Jean Frébault, qui est nommé à la direction de l'architecture et de l'urbanisme (F. ASCHER, 1991). Par ailleurs, l'Etat s'inspire parfois dans son action légiférante d'expériences locales jugées convaincantes (parmi lesquelles on peut citer l'exemple rennais en matière de projet urbain. Cf. « P.L.U de Rennes : l'incompressible délai d'élaboration » in *Diagonal* n°154, mars-avril 2002).

changements de la conjoncture contribuent à expliquer cette désaffection, leur vocation à encadrer le développement à l'horizon d'une vingtaine d'années et à une échelle intercommunale étant compromise par le caractère aléatoire des évolutions. Mais, plus largement, c'est sur un mode nouveau que sont conçus l'intervention publique, son déploiement, ses effets. Le « référentiel de marché » (P. MULLER, 1990) est porteur de nouvelles normes pour l'action publique, et notamment d'un principe de « modestie » des investissements, au nom de leurs effets incertains et de la limitation des dépenses. L'Etat ne garantit plus son action et ses effets, tout en gardant un rôle d'assistance lorsque l'initiative privée ne peut se substituer à lui (F. ASCHER, 1991). Quant aux élus locaux, leur faible autonomie effective et la nécessité du recours au partenariat les incitent à offrir un cadre souple à des évolutions qu'ils ne peuvent pas contrôler. Certains élus se refusent ainsi à fixer des options à long terme pour leur ville et « de nombreuses idées d'avenir n'ont pas de localisations et de formes définies ; la notion de stratégie spatiale est très abstraite. » (Ibid.).

Les ambitions de la planification, qui reposaient sur des prévisions statistiques, sont en quelque sorte revues à la baisse. Si le Schéma est toujours « directeur », il perd à l'occasion de la décentralisation la mention « d'Aménagement et d'Urbanisme ». On peut lire dans ce changement de terminologie la reconnaissance des prérogatives communales en matière d'urbanisme ; si l'adéquation, au niveau intercommunal, des projets communaux d'aménagement est nécessaire, c'est par une démarche ascendante qu'elle doit être obtenue. Les S.D.A.U des années soixante-dix, qui planifiaient l'aménagement à l'échelle de l'agglomération sous la forme du zonage, ne sont ainsi plus compatibles avec l'exercice des prérogatives communales. La décennie qui suit voit s'affirmer cette idée, contenue dans le changement de dénomination, que « les schémas ne doivent orienter l'avenir que sous une forme souple qui n'inclut plus la réservation d'espaces destinés à l'accueil des grandes infrastructures et équipements publics, auparavant décidés et localisés par le niveau supérieur de la puissance publique, ou même élaborés conjointement avec les collectivités locales dans le système décentralisé. » (F. ASCHER, 1991).

Ce sont donc des axes généraux de développement relatant un projet local, et non une image arrêtée de l'agglomération à venir dans le cadre d'une logique d'ensemble nationale, qui sont décidés dans le document.

Ces axes généraux de développement laissent une marge de traduction plus ample à l'échelle communale puisqu'ils ne tentent plus de représenter le visage de l'agglomération, spatialement et quantitativement, à échéance d'une quinzaine d'années. Ils matérialisent un « projet de consensus d'agglomération » qui évince l'Etat pour manifester la coopération intercommunale.

Cette coopération par association librement consentie aboutit à la définition d'un « dénominateur commun », plus ou moins petit, qui se distingue de « l'impératif commun produit d'une logique d'ensemble. » (F. ASCHER, 1991). L'intérêt général urbain s'apparente plus à la somme des intérêts définis au niveau communal⁹¹ ; tandis que les Schémas directeurs constituent moins un document cadre pour l'élaboration des P.O.S communaux qu'un document de communication, destiné aux acteurs extérieurs dans le cadre de la compétition, et aux acteurs intérieurs dans celui de la légitimation du pouvoir local (F. ASCHER, 1991). Dans cette perspective, l'objectif de lutte contre l'étalement urbain, récurrent dans les schémas depuis les années soixante-dix (F. BEAUCIRE, S. ROSALES-MONTANO, 1999), semble dépendre dans une large mesure de sa congruence avec la volonté des communes périurbaines de préserver une identité, dont la manifestation spatiale serait un développement organisé qui évite le mitage.

Les instruments traditionnels de la gestion spatiale vont donc être remodelés par l'usage qu'en développent les élus locaux. Leur « sens planificateur » est infléchi : la dimension juridique devient progressivement seconde par rapport à la dimension stratégique.

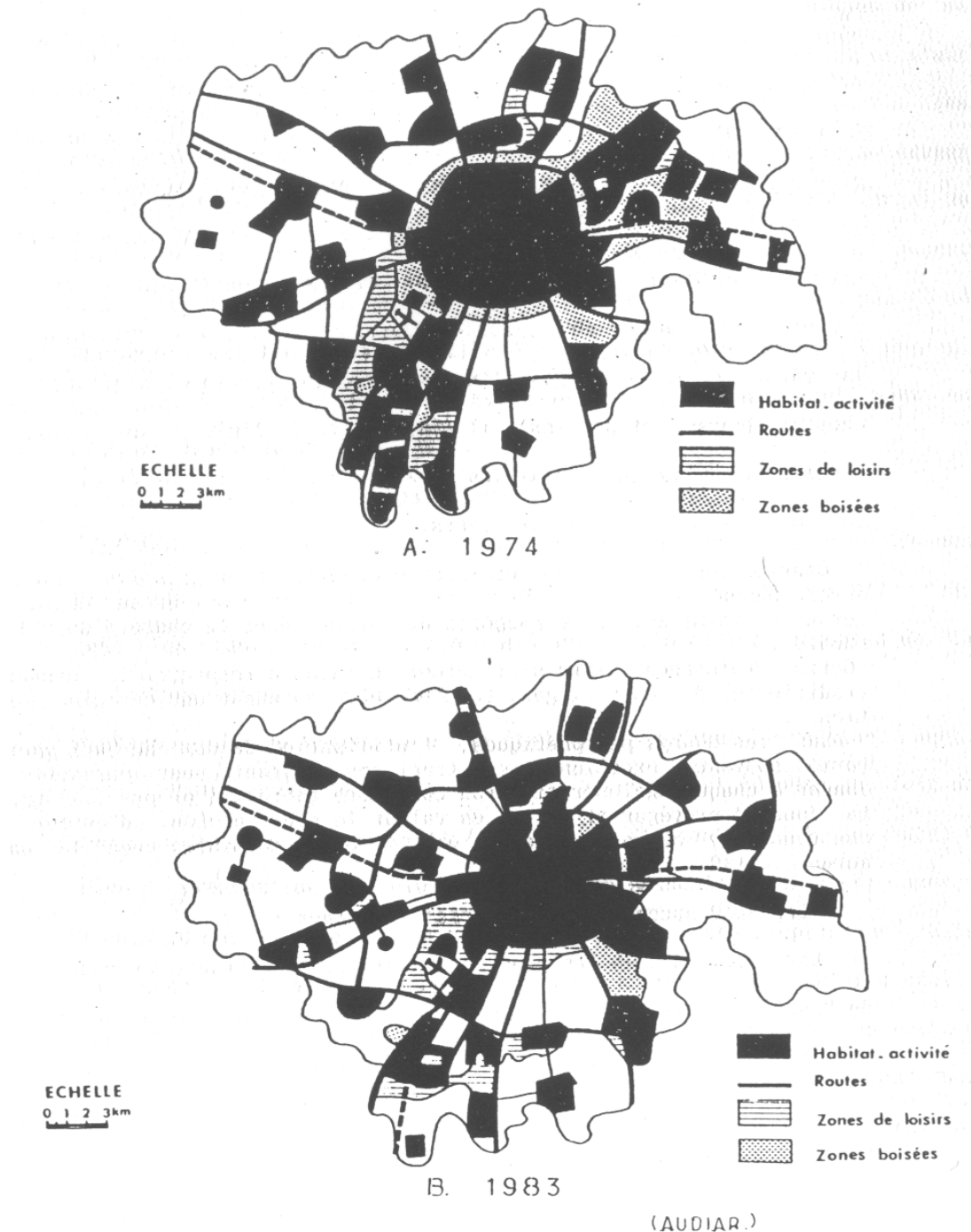
- L'exemple rennais

Les versions du Schéma directeur rennais illustrent cette « prise en main » locale⁹². La version de 1974 est assez « parisienne » dans sa conception de l'organisation d'une croissance urbaine envisagée comme importante : l'urbanisation doit privilégier des axes préférentiels de développement (Nord-Est et Sud-Ouest), et le regroupement en noyaux résidentiels évitant la dispersion. Mais les prévisions démographiques seront rapidement invalidées par le recensement de 1975, et le conseil du district demande sa révision dès 1977. Le nouveau Schéma, adopté en 1983, présente des options différentes, la décentralisation poussant les élus locaux à mettre en œuvre une vision locale de l'aménagement différente des modèles centraux, en opposant le « cadre de vie » à la culture technique de l'Équipement : outre les prévisions démographiques plus modestes, les axes préférentiels sont abandonnés au profit d'un modèle radioconcentrique comme l'illustre la figure 9. Le parti « axial » d'aménagement s'est heurté à l'hostilité violente des communes envers cette spatialisation du développement, qu'elles aient été contraintes à s'urbaniser ou au contraire à contenir leur croissance. En revanche, le groupement autour des

⁹¹ En cherchant à aller jusqu'au bout de cette interprétation « avec une souplesse croissante » des règles par les élus locaux, pratique qui risque de les opposer aux juridictions administratives, François Ascher suggère de considérer la planification non comme un « moment » débouchant sur un document stable, mais sous la forme d'une élaboration permanente. Une structure d'études pérenne permettrait les allers et retours entre Schéma directeur et P.O.S, le premier s'adaptant aux sollicitations et contraintes venues des stratégies communales (F. ASCHER, 1995).

⁹² Les analyses sur ce point sont extraites de R. ALLAIN (1992) et A. HUET (1995).

Figure 9 -
Deux versions du Schéma directeur rennais
 LA ZONE URBAINE EN 2010
 DANS LES SDAU DU DISTRICT DE RENNES.
 DE 1974 ET DE 1983



Extrait de R. ALLAIN, 1992

L'abandon des axes préférentiels d'urbanisation au profit d'un modèle polycentrique est le produit de l'addition des exigences communales mais aussi de la volonté intercommunale de rompre avec les modèles centraux.

bourgs d'un habitat, pavillonnaire mais relativement dense, est une option maintenue, qui rencontre sur le terrain communal le désir des municipalités de maintenir identité et autonomie physique. Le refus d'être phagocyté par l'agglomération conduit effectivement à assurer une protection assez efficace des paysages dans la périphérie immédiate de Rennes. Il y a donc traduction dans les faits des orientations globales d'aménagement, via des Plans d'Occupation des Sols précocement mis en œuvre et dont le degré de conformité avec le Schéma est élevé (R. ALLAIN, 1992). Mais outre que les révisions ne sauraient se faire sans tenir compte des partis communaux d'aménagement établis, la compatibilité est facilitée par la définition large des zones d'urbanisation. « Taillé large », le costume rayé du Schéma directeur n'oppose pas de contraintes frontales aux volontés communales⁹³. Ce schéma « libéral » ne fait pas obstacle à la transcription des projets communaux ; de plus, se révélant encore trop contraignant pour des communes engagées dans la compétition économique, il subira à leur initiative d'importantes modifications, épousant les évolutions des stratégies communales au lieu de les guider (H. MICHEL, 1999). Son périmètre est par ailleurs insuffisant pour mettre en œuvre une politique de canalisation de la périurbanisation : les restrictions à l'urbanisation dans le cadre districale ont pu au contraire contribuer à un effet de débordement reportant le développement résidentiel sur la couronne suivante.

Au niveau communal également s'observe une tendance à substituer le stratégique au réglementaire, à fixer des règles du jeu plutôt que des consignes réglementées (F. ASCHER, 1991). En effet, la réglementation vise à limiter les effets inattendus des interactions entre acteurs (F. BARAIZE, 1996). Dans un contexte où on attend beaucoup de ces interactions, les obstacles normatifs à leur développement doivent être aplanis au bénéfice de la création de scènes d'échanges.

Les outils juridiques vont donc avoir un rôle progressivement second pour permettre l'épanouissement des stratégies de villes et la gestion, dont la charge incombe désormais aux acteurs locaux, de « la contradiction montante, ou désormais perçue comme telle, entre restructurations économiques et problèmes sociaux générés par la montée du chômage. » (A. MOTTE, 1995). « Le mode de gestion de cette contradiction supposait une réinvention locale des instruments de gestion publique, et en particulier les instruments de gestion des espaces urbanisés. L'émergence du stratégique est en ce sens une manière "moderne" de gérer une contradiction que l'on peut ainsi ne pas poser explicitement. Le "spatialisé" est en effet porteur

⁹³ Entretien avec Monsieur Hervé Ollivier, chargé d'études « aménagement environnement urbanisme », AUDIAR.

de questions fondamentales qu'il n'est pas toujours de l'intérêt du politique d'expliciter. » (Ibid.).

- Un travail collectif d'énonciation des possibles sous forme de valeurs

C'est dans ce contexte que s'inscrit la montée en puissance de la « prospective en développement », outil plus adapté que la prévision à ce travail collectif de mise en scène de l'avenir et dont la valeur didactique réside dans le processus de réflexion en commun plus que dans le document produit. Terrain de rencontre et d'ajustement des représentations, le travail de prospective prépare les esprits aux changements. Pour Fabienne Goux-Baudiment (2002), le message à faire passer est que, face au recul des moyens de la puissance publique, « Il ne suffit pas de penser l'avenir ensemble : il faut le faire ensemble. »

Mais cette démarche commune de préparation et d'action vaut surtout pour son symbolisme et le rôle qu'elle joue dans la légitimation d'un échelon local de gouvernement. Pour Jean Padioleau et René Demesteere (1991) les démarches stratégiques françaises « aspirent par la mobilisation "d'histoires vécues ensemble", de "valeurs", par la mise en scène de "défis collectifs", à faire naître d'une part des sentiments d'identité et de consensus collectifs, d'autre part à formuler un intérêt général urbain. » Contrairement aux démarches nord-américaines qui se distinguent par leur empirisme dans la construction d'un consensus opératoire, les expériences françaises les plus modernistes semblent orientées par l'ambition de créer un consensus tangible. « Plus concrètement, le projet est de faire de la ville-acteur une nouvelle communauté de sentiments, de croyances et d'intérêts. Dès lors, les divers acteurs urbains devront œuvrer ensemble parce qu'ils participent tous d'une même "conscience collective". Dans ce cas, le consensus est moins à faire que donné, imposé par le leadership du maire, et tolérant mal les débats publics collectifs briseurs d'identité et d'unité. » « (...) tout se passe comme si les modes de construction symbolique de la ville-acteur reproduisaient la notion française d'intérêt général, dont l'État jacobin se veut le dépositaire. Les activités symboliques des démarches stratégiques visent à faire naître des sentiments de cohésion et de solidarité internes, eu égard aux « menaces » externes. (...). Cette affirmation positive d'un "bien commun", tente d'effacer la présence (...) des antagonismes sociaux. Lorsque l'État-central prétend incarner l'intérêt général, la ville-acteur substitue à ce dernier la rationalité locale de son intérêt général. » (Ibid.).

C'est sur ce mode que les concepts utilisés pour construire la ville (densité, mixité, durabilité...) apparaissent comme des approches formelles au regard des évolutions actuelles. Ils agissent comme valeurs mobilisatrices et apparemment consensuelles car plus symboliques qu'effectives. « Quelle signification donner aux objectifs que se fixe la puissance publique ? Si l'on considère

ces objectifs au pied de la lettre -par exemple l'affichage récurrent des notions de diversité sociale et fonctionnelle, de mixité urbaine- ils paraissent décrire un modèle à atteindre, toujours plus illusoire et éloigné des transformations réelles observées. L'affichage de ces objectifs peut-il constituer une tentative de reformulation d'un intérêt général éclaté, alors même que, sous couvert consensuel, les interprétations de ces objectifs sont largement conflictuelles ? » (D. BEHAR, 1997).

L'urbanisme opérationnel recompose également ses priorités sur ce mode symbolique par lequel la puissance publique se donne pour vocation l'énonciation d'« intentions directrices » (F. BARAIZE, 1996).

2-2, 3 b) Les outils opérationnels et l'impératif de souplesse

L'incertitude touche également l'urbanisme opérationnel. « La seule chose qui soit certaine, d'après les professionnels, quand on engage aujourd'hui une opération qui doit durer dix ou quinze ans, c'est qu'elle ne se passera pas comme prévu. » (F. BARAIZE, 1996). L'incertitude ne porte pas seulement sur les vitesses de réalisation mais sur la nature même des programmes et la définition des équipements.

En conséquence, l'opération d'aménagement ne peut se fonder sur le dessin de l'objet fini, le « plan » de la situation finale réalisée par tranches successives. Le projet consiste à définir des objectifs sans préjuger des formes concrètes qui permettront de les atteindre. « D'une certaine façon, on pourrait dire que la conduite d'opération évolue d'une démarche de gestion des objets à une démarche d'encadrement des dynamiques en fonction d'un objectif reconnu. » (F. BARAIZE, 1996).

Par ailleurs, le « faire vite et en grand » ne fonctionne plus : les aléas de la croissance, surtout si le risque est assumé par des collectivités qui n'en ont pas forcément les moyens, remettent en cause les grandes opérations. Mais c'est aussi un changement plus large de point de vue qui s'est effectué face aux effets des accélérations de la production urbaine. La globalité de l'opération d'aménagement ne repose plus sur la conception d'ensemble d'un morceau de ville dans des limites spatiales finies. Il s'agit, en théorie, de réaliser une partie d'un tout systémique, dans l'espace et dans le temps ; une partie durablement inscrite, quand « Les aménageurs, architectes et ministres de 1950 entendaient rompre avec la tradition monumentale qui prétendait construire pour l'éternité. Le mot d'ordre, que l'on croyait dicté par le rythme et les progrès de l'industrie (...), c'était au contraire de travailler à l'échelle d'une génération (...). On a fait "vite" à la fois par nécessité et par principe. » (M. RONCAYOLO, 1985).

Or la mutabilité des espaces produits est compromise. En principe, les nouvelles pratiques d'aménagement se doivent d'intégrer les impératifs futurs de la gestion dès la construction, et ce dans la perspective d'un usage à long terme. Le retour à un urbanisme plus conservateur (des bâtiments comme des comportements) est conforté par la référence à un urbanisme « durable ». L'urbanisme de gestion procède ainsi de la convergence sur ce point des impératifs de la durabilité et des économies budgétaires.

- Privilégier l'insertion dans l'existant

Dans ce contexte, c'est toute la logique de l'opération d'aménagement, intervention finie, délimitée dans l'espace, mais aussi sur le plan réglementaire et financier, qui doit être reconsidérée (F. BARAIZE, 1996) : outre le problème de financement des équipements, qui se pose dans le contexte de crise de l'aménagement où ni l'Etat ni le marché ne sont plus des sources suffisantes au « bouclage » des opérations, c'est la problématique des relations de l'entité ainsi constituée avec l'extérieur qui apparaît prédominante dans le discours, inscrite dans celui sur la composition et les formes urbaines (D. MANGIN, P. PANERAI, 1999). Dans le périurbain, la logique « close » du lotissement reste dominante, mais elle génère des dysfonctionnements qui se manifestent rapidement dans les communes un peu développées et conduisent certains élus à la remettre en cause : à l'échelle du tissu communal, le principe de la desserte en impasse, apprécié en « interne » par les résidents et les aménageurs, peut être problématique pour la gestion globale des circulations dans l'ensemble du tissu.

- Privilégier la logique de fonctionnement

Face à la lourdeur des procédures de révision des programmes opérationnels, « les nouveaux projets intègrent comme un critère essentiel des possibilités d'adaptabilité, de réversibilité dans la programmation, mais également dans le plan et dans l'organisation spatiale. » (F. BARAIZE, 1996).

Il s'agit de ménager des positions de repli tout en conservant les procédures anciennes. Il s'agit également d'intégrer à l'investissement les impératifs de la future gestion. En théorie, la notion de « conduite économe » ouvre des perspectives de révision des critères d'évaluation des investissements publics, notamment en dimensionnant les équipements en fonction de leur taux d'utilisation en dehors des heures de pointe. La prise en compte de la réalité des usages est aussi une dimension de cet urbanisme qui impose la logique de fonctionnement à celle de l'investissement : elle suppose de prendre en compte en amont l'évaluation du projet par les usagers, au-delà du champ des aménagements matériels car « la fréquence et la tarification des

transports sont pour eux au moins aussi importantes que le tracé de la ligne, et devraient faire partie de la même négociation. » (Ibid.).

Pour éviter la simple accumulation aléatoire des opportunités offertes par le marché, la définition de l'« intention directrice » est décisive. Cette finalité sociale de l'opération ne s'incarne pas uniquement dans certains éléments physiques tels que les équipements ; en partant de la définition de programmations « exigentielles », les moyens découlent des résultats recherchés et peuvent prendre des formes diversifiées. Ces objectifs doivent être formulés en amont de toute programmation, non en fonction des moyens existants et non en fonction des opportunités foncières, mais en partant du service, de l'utilité à créer, de l'usage souhaité. Les solutions « aménagements » ne sont donc qu'une des familles de solutions possibles. « Par rapport aux pratiques actuelles de la gestion urbaine, il s'agit donc d'une révision profonde de la logique de l'ingénierie, qui donnerait une importance essentielle aux travaux de formalisation du problème à résoudre, à la compréhension du fonctionnement urbain et à la production préalable de cahiers des charges et de prescriptions exigentielles. » (F. BARAIZE, 1996).

On passe ainsi « du règlement à la règle du jeu » pour reprendre les termes de François Ascher (1991). L'« urbanisme performanciel » est un avatar de ce changement d'optique : il se manifeste par la définition de performances à obtenir sans préjuger des modalités de leur réalisations. « On peut ainsi fixer des exigences d'équipements qui renvoient à des pratiques et non à des localisations : tels équipements ne doivent pas être à moins de x minutes d'accès, quitte à laisser les développeurs trouver des solutions et des combinaisons pour les réaliser. » (Ibid.).

On retrouve cette logique dans la L.O.A.D.T qui envisage de structurer le territoire en mettant chacun de ses points à moins de 45 minutes d'un mode de communication rapide. La L.A.U.R.E, en fixant explicitement un objectif de réduction du trafic automobile et une procédure sans en déterminer le contenu, procède dans une certaine mesure de la même façon.

Cependant, la tendance à matérialiser l'intervention publique par la réalisation d'objets urbains visibles et mobilisateurs est difficilement dépassable. Si considérer la ville comme un système implique de valoriser les liens qui unissent les éléments, de prendre en compte et de développer les interactions au même titre que les synergies entre acteurs, cette perspective a des implications spatiales qui ne sont pas évidentes. La remise en cause de la logique du zonage semble consensuelle, mais créer du lien et permettre les interactions est complexe. A quelle échelle favoriser la mixité et l'échange ? Il faut tenir compte des usages, les réglementer sans les étouffer tout en les sécurisant. La figure de l'espace public s'impose dans la rhétorique, comme

espace ouvert à tous et offrant un support ponctuel aux impératifs de mixité. Les initiatives locales se multiplient pour qu'il soit rendu aux piétons et joue pleinement son rôle. Mais c'est à une toute autre échelle que se situent les échanges qui solidarisent ou défont les organismes urbains. Dans les années quatre-vingt-dix, la situation rappelle la « crise » déclarée des transports des années soixante-dix. « Mais le parc automobile a plus que doublé... et les acteurs locaux et nationaux ont changé. » (J-M. OFFNER, 1993).

La logique de l'offre apparaît difficile à dépasser : le renouveau des transports en commun dans les années soixante-dix a ainsi procédé par accroissement de l'offre pour inverser le cercle vicieux dégradation de l'offre-chute de la fréquentation. Lorsqu'il est apparu que cette action était insuffisante face à une concurrence automobile qui interagissait avec l'offre sectorielle, l'idée d'une action plurimodale (sur tous les modes en même temps) débouche sur des réalisations limitées dans l'espace. Elle aboutit à une forme de partition spatiale entre centre et périphérie. Or, l'intermodalité réussie appelle l'interterritorialité (F. BEAUCIRE, 1997).

Dans les politiques de mobilité comme dans celles de développement local, le « hard » continue de l'emporter sur le « soft » (P. VELTZ, 1996) et le « brick » sur le « click » (J-M. OFFNER, 2001). « Les politiques publiques locales continuent bien souvent à faire pencher la balance du côté de l'équipement lourd, sonnant et trébuchant. » (Ibid.).

2-3 Quelle production urbaine stratégique ?

Les logiques du développement urbain sont bouleversées : l'industrialisation était le moteur économique et démographique de la croissance urbaine, la désindustrialisation oblige à trouver de nouveaux modes de développement, mais aussi à gérer des pans d'urbanisation construits pour l'activité industrielle, et selon ses méthodes, et qui s'avèrent difficilement « recyclables ». L'insertion dans les réseaux d'échelle internationale, qui s'établit en engageant des fractions de l'agglomération, accentue les risques de fractures internes aux organismes urbains.

La programmation et l'aménagement « traditionnels » ne répondent plus aux impératifs du développement et à la demande sociale. En matière de logement par exemple, les évolutions socio-démographiques modifient la demande, et posent un problème d'adaptation de l'offre : il s'agit moins de gérer la pénurie que de gérer la désaffectation dont certains quartiers sont victimes, dès lors que l'expression des préférences est rendue possible et conduit à une redistribution des populations solvables. La demande sociale envers les élus locaux porte

d'ailleurs moins sur le logement et les équipements publics que sur l'emploi, et c'est sur cette question que les élus locaux ont le sentiment de « jouer » leur mandat (J-P. LACAZE, 1990).

Par ailleurs, la ville-consommation supplante la ville-production (G. BURGEL, 1993). La civilisation urbaine -ou du moins les fractions dynamiques qui la composent et ont le pouvoir de la transformation- est « engagée dans un élan culturel qui la porte vers la récréation et la consommation. » Les loisirs du citoyen font advenir la cité du loisir.

Aux changements de contexte répondent donc des modifications des pratiques de l'urbanisme, qui visent à développer, d'une part, et à recycler la ville produite dans les années de croissance, d'autre part (§ 2-3, 1) : « l'urbanisme de la non-croissance » se constitue en « deux groupes de méthodes nouvelles que l'on peut d'une part *l'urbanisme de gestion* et d'autre part *l'urbanisme de communication* (...)» (J-P. LACAZE, 1990).

Les deux procédures du projet urbain et du Plan de Déplacements Urbains illustrent la tentative d'adaptation de l'action publique à l'ouverture du jeu d'acteurs, à la nécessité de substituer aux règles et procédures s'attachant aux voies et moyens des situations régies par des contrats d'objectifs (B. HAUMONT, 1993), à l'impératif de dépassement des logiques sectorielles. Mais si elles redéfinissent partiellement les coopérations professionnelles, elles font l'impasse sur des débats fondamentaux (comme le niveau de mobilité souhaitable, le devenir des centres-villes, l'accessibilité de tous aux aménités urbaines...). La nécessité politique du compromis les conduit aux mêmes impasses que le P.O.S.

S'il y a un objectif transversal réellement apparent, c'est essentiellement une préoccupation partagée de promotion : celle de la ville (§ 2-3, 2), celle de ses gestionnaires (§ 2-3, 3). L'espace est un lieu d'expression publicitaire ; tout comme il était le lieu de mise en scène du pouvoir, il est le support de l'affirmation d'une identité territoriale et d'une puissance publique contemporaines plus aléatoires.

2-3, 1 Urbanisme de gestion et de communication : le « lieu exemplaire⁹⁴ »

Le passage d'une économie de besoins à une économie de désir, pour reprendre là encore la formule de J-P. Lacaze (1990), ne se résume donc pas à la mise en œuvre d'un « marketing

⁹⁴ Frank Scherrer (1997) utilise cette notion qui caractérise le mode de territorialisation de l'innovation en matière de politique publique car elle convient particulièrement aux politiques d'infrastructures urbaines et à leurs registres de justification : elle décrit la pratique qui consiste à associer au lancement d'une politique un lieu expérimental permettant de mettre en scène les bénéfices tout en suggérant, dans le discours de la justification, la possibilité de sa généralisation à tout ou partie de la ville. Les nouveaux modes de transport publics sont ainsi associés à ces « lieux-événements ». Le succès de cette figure de la justification territoriale tient au fait qu'elle permet de convoquer « l'image utopique du réseau achevé ». « Le lieu exemplaire serait le recours, faute de réaliser *hic et nunc* le changement global de la ville, à une construction de formes où le savoir de l'ingénierie urbaine et le désir du

urbain » destiné à susciter ce désir ; il implique aussi la gestion des espaces que n'investit pas ce désir. En cela, le T.C.S.P peut présenter l'avantage de réunir les objectifs parfois duaux de la promotion d'une image urbaine et de la « couture » sociale et spatiale. Un tel projet paraît être l'occasion d'affirmer la capacité locale à être maître d'ouvrage du territoire, en répondant aux besoins sociaux, aux préoccupations du cadre de vie, et en favorisant le fonctionnement de la ville.

2-3, 1 a) Intégrer les usages

L'urbanisme de gestion s'érige devant la nécessité de faire évoluer la ville dans son cadre existant, en trouvant de nouvelles affectations aux friches industrielles ou en évitant la dégradation des conditions de vie dans certains quartiers. Ce « renouvellement de la ville sur elle-même » est un défi majeur pour certaines villes particulièrement touchées par la désindustrialisation qui doivent réinsérer des pans entiers de leur tissu dans le fonctionnement urbain. Pour d'autres agglomérations, pour la majorité d'entre elles, c'est un des aspects de la lutte contre l'étalement urbain (en développant et restructurant l'offre centrale), parfois présenté en parallèle avec des actions de restructuration de l'urbanisation périphérique. Le second pan de l'intervention est aléatoire ; le premier donne des résultats limités aux parties centrale et suburbaine de la ville traditionnelle. Le transport collectif comme facteur de structuration, d'intégration sociale et urbaine y joue un rôle important, en tant que lien mais aussi en tant que lieu.

L'urbanisme de gestion investit en effet d'autres espaces que les quartiers défavorisés, avec par exemple la rénovation de ces lieux d'essence fonctionnelle que sont les nœuds de transports : pour François Baraize (1996), la prise en compte des usages a permis une transformation notable du traitement de ces sites. L'approche technique de ce type d'aménagement conduisait à accoler à la fonction transport d'autres fonctions (notamment commerciale) sans que leurs relations ou celles du projet avec l'environnement soient traitées (pas de réorganisation du stationnement alentours par exemple). Avec l'exemple de la rénovation du pôle de la Défense, l'auteur constate « la modification structurelle dans l'approche de l'aménagement [qui] consiste essentiellement à ne plus prendre pour point de départ de la conception les fonctionnalités de transport et les installations techniques du terminal R.E.R, mais l'analyse détaillée de toutes les significations, de tous les usages et de leurs interrelations. » Outre l'attention aux comportements, les partenaires (gestionnaires du parking, du centre commercial, Etablissement public

d'aménagement...) sont impliqués dans une démarche de définition d'une « signification sociale au projet, d'où découlent des stratégies sur les espaces, par rapport aux usages des lieux... Autrement dit, la démarche est d'exprimer d'abord ce qu'on veut obtenir au niveau des pratiques d'utilisation ; c'est sur ce cahier des charges que sont consultés ensuite les services techniques. Cette démarche a des prolongements au niveau de l'organisation de gestion, car elle conduit la R.A.T.P à identifier dans son organisation une responsabilité de gestion du site, c'est-à-dire que le concept de ligne utilisé jusqu'à présent serait complété en reconnaissant le concept de "point". » Le site s'impose à l'organigramme.

Les modèles de mise en ordre spatiale ne peuvent être mis en œuvre *a priori*, il faut composer avec les contraintes de l'existant. Ces contraintes sont physiques -le bâti-, elles sont également sociales. « *Traiter le social avant de traiter le spatial*, tel est le nouveau paradigme qui s'impose dans l'urbanisme de gestion. » (J-P. LACAZE, 1990). Pour les politiques de mobilité, l'intégration des usages à la conception constitue dès lors un enjeu majeur, mais c'est surtout la rhétorique du T.C.S.P comme couture qui prend le relais de la planification urbaine globalisante, en incarnant l'intention directrice nécessaire à l'unité des interventions ponctuelles. Cette intention directrice peine à trouver des formules nouvelles, et tend à s'incarner dans un projet matériel, qui doit rallier les acteurs par son caractère d'intérêt collectif, tout en étant progressivement détaché de sa fonctionnalité au profit de sa symbolique.

Cette symbolique est sociale, et les lignes de transport en commun deviennent dans les discours des outils de requalification des quartiers défavorisés car ils matérialisent la recreation d'un lien⁹⁵ ; elle est également économique car cet équipement « lourd » propulse les villes qui s'en dotent dans le club des métropoles. La « mode » du T.C.S.P s'explique en partie par cette capacité à lier les nécessités économique et sociale qui « écartèlent » l'action publique.

2-3, 1 b) Intégrer l'image

L'urbanisme de communication se présente également comme une nouvelle modalité d'intervention sur la ville. Outre le développement de la communication proprement dite, du « marketing urbain », l'urbanisme de communication correspond également à une production,

⁹⁵ A Rennes, le Val est présenté comme un outil de lutte contre la ségrégation par la desserte des quartiers d'habitat social. L'équipement fait l'objet de ce commentaire dans *La vie du Rail* du 13 mars 2001 : « Le tracé de la ligne est né de l'observation des besoins de plusieurs quartiers, dont certains se replient trop sur eux-mêmes. Le promeneur étranger à Rennes qui découvrira la ville en profitant de chacune des stations du Val oubliera vite les cartes postales. »

dont la dimension la plus emblématique est celle des technopôles : avec l'accent circonflexe, on passe bien dans le domaine d'une réalisation spatialement localisée, s'inscrivant par ailleurs dans un dessein plus global et plus abstrait de technopole, c'est-à-dire de ville dévolue à la haute technicité. Il ne s'agit plus de localiser les activités là où l'organisation fonctionnelle de l'organisme urbain paraît l'imposer, mais de les regrouper pour provoquer un effet de « fertilisation croisée ». Le débat est alors ouvert de savoir si cette action volontariste est susceptible d'avoir des effets ou si elle relève du même principe d'induction mécanique et contesté que portait l'infrastructure de communication.

- L'image incarnée dans un lieu

Quoi qu'il en soit, sur le plan de la production urbaine et non de l'impact économique, les technopôles se présentent comme des opérations relativement fermées et au travers desquelles « une segmentation accrue de l'espace émerge, dont la représentation spatiale se traduit par la tendance et la volonté de produire des territoires spécifiques, susceptibles d'apparaître et de se démarquer au sein du territoire global. » (D. CHEVALIER, 2001). Joue également dans ce sens l'autre pan de l'urbanisme de communication qu'est la production de grands gestes architecturaux, destinés à conforter la ville comme centre culturel et, au sein de la ville, la centralité traditionnelle, afin de « maintenir la vivacité des centres et accroître leur capacité à corriger l'éclatement urbain. » (Ibid.).

En restaurant le pôle, éventuellement les pôles, comme principe d'unicité, le lieu recentré sur lui-même doit agir contre le délitement. L'organisation radiale des transports correspond à cette perspective de valorisation des centralités. Le droit à la ville est un droit à l'accès au centre qui concentre les aménités urbaines. Pendant ce temps, la périphérie se « valorise » spontanément sur un mode différent, dans lequel le transport en commun n'a qu'un rôle très secondaire.

Ces opérations localisées sont donc investies d'une capacité polarisante et dynamisante, liée à l'éventuelle extension à l'organisme urbain de leurs effets bénéfiques. Le T.C.S.P, paradoxalement, apparaît aussi comme un « lieu » plus que comme un lien effectif : répondre à la demande de déplacements est un objectif qui est plus difficile à atteindre que celui de la requalification riveraine des lieux traversés. Le projet apparaît alors avant tout « comme un formidable outil d'aménagement permettant de mobiliser toutes les énergies (et les financements) autour de projets de recomposition urbaine. » (F. BEAUCIRE, S. ROSALES-MONTANO, 1999).

- L'équipement comme vecteur de l'image et des énergies collectives

Les enseignements du programme du P.U.C.A permettent également d'interpréter cet intérêt des acteurs de la production urbaine pour les infrastructures (lignes de T.C.S.P ou requalification des voies) non comme une permanence mais comme le signe des changements de finalité de l'intervention publique : resserrée sur les espaces qui lui sont propres, elle doit être visible pour obtenir des « effets démultiplicateurs des intervenants privés sur les espaces privatifs. » (D. BEHAR, 1997).

Outil de composition urbaine au service d'un projet d'ordonnancement et d'image, l'infrastructure rend visible l'intervention publique, et témoigne d'une stratégie locale pour la ville : ainsi la transformation d'une voie rapide périphérique en boulevard urbain traduit le « passage à l'âge adulte » de communes périphériques qui affirment ainsi leur identité et leur volonté politique de recomposer l'urbanisation désordonnée que ces voies ont engendrée (G. DUBOIS-TAINE, 1991).

Mais l'insertion de l'infrastructure dans un projet de composition urbaine risque d'occulter la dimension des pratiques et d'éloigner la puissance publique, sinon de leur maîtrise, du moins de leur prise en compte. Outre qu'une ligne de T.C.S.P ne correspond pas forcément aux besoins de mobilité des habitants d'un quartier défavorisé et qu'elle peut se faire au détriment d'une amélioration de l'existant (bus), la restructuration localisée risque bien de s'étendre au-delà du lieu d'intervention, moins sous la forme d'un ordonnancement généralisé, d'une recomposition des relations entre des lieux urbains soudés autour de la centralité que sous celle de l'étalement au-delà de ces lieux recomposés.

La restructuration centrale, fondée sur la valorisation de « lieux exemplaires », peut avoir vocation à restructurer l'agglomération au-delà des périmètres localisés des opérations, mais elle correspond concrètement à une dissociation des espaces selon le schéma centre(s)-périphérie.

En passant « d'une logique de constitution d'une gamme d'équipements de consommation collective à une logique entrepreneuriale d'offre territoriale » (G. PINSON, 1999), sur laquelle peut se greffer l'intervention des acteurs privés, la planification stratégique présente aussi le risque de construire son intervention non en prenant en compte la multiplicité des usages, mais au contraire en direction d'un usager-type.

2-3, 2 « Réification » de l'intervention face aux incertitudes

2-3, 2 a) Du projet urbain au projet pour quelques uns ?

Face aux évolutions spontanées, l'effectivité de la « puissance » publique à produire la ville est incertaine. Dans la perspective de gestion qui succède à la politique de production et d'équipement, les thématiques d'action se sont multipliées : « Au triptyque logement/équipements/infrastructures a succédé une diversité d'objets possibles pour l'intervention publique : réseaux techniques foisonnants, espaces publics, services, art urbain... » (D. BEHAR, 1997). La conséquence en termes d'action semble être qu'à la diversification des champs potentiels de l'intervention publique répond une sélectivité accrue des objets concrets de l'action.

Le resserrement de l'intervention correspond à la transformation des perspectives de l'aménagement, des effets qui en sont attendus : il ne s'agit plus d'offrir un support direct à la croissance mais de créer un contexte incitatif et favorable à la coopération des acteurs. L'objet est donc moins référé à sa fonctionnalité propre qu'à sa portée symbolique. C'est dans cette manifestation d'un dessein fédérateur, plus que dans ses effets, que l'intervention se veut lisible. Le « dessin » du projet doit avant tout traduire le « dessein » du maire pour sa ville, ce qui lui confère une tendance à devenir du « grand projet urbain » (D. CHEVALIER, 1998).

Certains objets d'action se prêtent plus que d'autres à cette fonction symbolique. L'investissement sélectif et le caractère indirect des effets attendus présentent le risque de se couper des usages réels ou de n'en cibler que les plus valorisables, séparant la promotion des opérations prestigieuses et « un urbanisme que l'on pourrait qualifier de réparateur ou d'intégrateur, en direction des lieux et des groupes sociaux en difficulté », ce dernier type d'actions étant bien davantage passé sous silence (V. BIAU, 1994). Même si les deux dimensions sont présentées comme liées, la ligne de T.C.S.P devient un projet urbanistique plus que social, qui fait préférer le tramway aux couloirs réservés.

Encore faut-il préciser que la desserte de quartiers enclavés conserve un intérêt indéniable, même si la fréquentation de l'équipement par les populations les plus fragilisées est incertaine et relativise l'adaptation d'un tel équipement aux nécessités sociales. S'il répond sans doute moins aux principes de l'urbanisme de gestion qu'à ceux de l'urbanisme de communication, le T.C.S.P de surface a aussi l'avantage, dans une perspective de concurrence entre modes, de redistribuer l'espace circulaire au détriment du véhicule particulier. Nécessitant un investissement certain et offrant finalement peu de souplesse pour des reconfigurations ultérieures, il s'inscrit cependant

dans les espaces existants, ce qui n'est pas le cas de tous les équipements servant à affirmer une image urbaine métropolitaine. Avec le choix du métro, la perspective est différente : l'efficacité, en termes de vitesse commerciale, est supérieure, mais le prestige inhérent à une réalisation de cette ampleur tend à mettre cette fonctionnalité au service d'une certaine idée de la ville.

2-3, 2 b) Vers une mobilité à deux vitesses ?

L'image des dynamiques urbaines est sélective, l'action qu'elle implique également. L'usager de référence de la réalisation est aussi typé que les entreprises à attirer : diplômé, soucieux de la réussite scolaire de ses enfants, et dont les loisirs, sportifs et culturels, mais aussi distinctifs, exigent des aménagements spatiaux de qualité (V. BIAU, 1994).

En dehors de la monumentalité architecturale et pour des aménagements plus quotidiens, la technologie « voyante » peut alors relayer l'enjeu social. C'est une tendance observable dans les transports, où régulièrement les débats technologiques viennent occulter la finalité sociale des interventions, et le caractère plus fondamental, mais plus complexe, des innovations institutionnelles.

Outil du marketing urbain, le transport collectif constitue une vitrine métropolitaine, mais il est aussi au service du fonctionnement métropolitain. Ce fonctionnement valorise certains lieux, certaines pratiques, et met à leur service des opérations prestigieuses.

La ville attractive est en effet la ville du touriste ou du professionnel en déplacement, ces deux figures étant susceptibles de se composer. Les différentes manifestations qui les attirent sont l'occasion de dévoiler la ville à l'extérieur. Elle s'offre à voir à l'étranger qui la découvre, et doit pouvoir s'y déplacer. Les « grands mobiles » retiennent l'attention : des chercheurs⁹⁶ comme des villes, qui investissent au profit de non résidents, sous l'influence parfois des Chambres de commerce et d'industrie. Même si le poids effectif de cette composante de population dans la production urbaine reste à évaluer, il s'impose dans certaines opérations, comme la mise en valeur de cette nouvelle « porte d'entrée » qu'est l'aéroport. Devenu un pôle, une centralité qui mérite mise en valeur, il est relié à l'autre centralité majeure qu'est le centre historique, créant « un nouveau marché pour les T.C.S.P, proposés à une clientèle très solvable sur des dessertes spécifiques. » (J-M. OFFNER, C. LEFEVRE, 1990). Apparaît alors un risque de dualité des espaces circulatoires : « Aux uns (dans certains espaces, donc pour certains clients), les T.C.S.P

⁹⁶ Par exemple, le travail d'André Sauvage et Stéphane Chevrier (2003) : « Villes et "grands mobiles" : Strasbourg, Rennes et Lille », dans le cadre du programme de recherche du PUCA « Mobilités et territoires urbains ».

à haute qualité de service ; aux autres, les traditionnels autobus à l'exploitation plus ou moins efficacement modernisée. » (Ibid.).

La primauté de la question instrumentale dans les débats sur les transports occulte ce risque de dualisation. « On s'interroge peu sur la place -actuelle et souhaitable- du transport urbain dans la vie économique et sociale des villes françaises, peu également sur les conditions à remplir par le système de déplacements pour respecter les équilibres écologiques et urbanistiques, mais beaucoup sur les techniques à promouvoir (...), sur les institutions à créer (...), sur les nouvelles sources de financement à inventer (...), sur les synergies entrepreneuriales à développer (...). » (J-C. LEFEVRE, J-M. OFFNER, 1990). Technique, institutions et entreprises sont ainsi les trois thématiques du discours sur les transports. En constituant effectivement des voies potentielles du progrès et des perspectives d'innovation, ces thématiques doivent être mises en perspectives avec les problématiques globales. Le risque dans le cas contraire est de voir les innovations présenter les effets pervers d'améliorations localisées, qui accentueront d'une part les inégalités face à la mobilité, d'autre part engendreront d'autres restructurations spatiales susceptibles de rendre ces inégalités structurellement indépassables.

Ainsi, la rhétorique du « client », qui se développe dans les milieux du transport collectif et tend à faire passer le terme d'usager pour quasiment péjoratif, est probablement porteuse d'amélioration. Mais un client se définit par sa solvabilité. La ville comme le transport ne sont-ils pas alors en passe de se destiner à un type de population, un type de consommateur ? Le problème est dès lors de savoir si les progrès qui surgiront dans ce processus seront dans un second mouvement « extensibles » à d'autres catégories. Pour une part sans doute, mais à condition de ne pas perdre de vue la situation de ces catégories, ce qui suppose de la connaître. A moins de considérer que la redistribution reste du domaine de l'Etat, que les mécanismes correctifs relèvent de cette échelle, avec les inadaptations locales qu'elle suppose.

Les travaux sur les exclus du système automobile se développent cependant dans les dernières années, allant dans ce sens⁹⁷. Reste que la revendication locale apparaît peu structurée sur les questions de la desserte. L'opinion est mobilisée sur les questions de pollution, mais celles-ci sont peu opératoires en milieu périurbain. Les maires que nous avons rencontrés sont, sans surprise, très clairs là-dessus « Le problème de pollution de l'air ne nous concerne pas. Celui de pollution de l'eau, éventuellement... » Le problème de l'isolement des personnes non motorisées

⁹⁷ Par exemple : le programme « déplacements et inégalités » (PUCA-PREDIT 1999-2002), les travaux de Olivier COUTARD, Gabriel DUPUY et Sylvie FOL (2002) sur la dépendance automobile dans les milieux défavorisés périurbains, ou ceux de Jean-Pierre ORFEUIL et de l'Institut pour la Ville en Mouvement sur « Mobilité et pauvreté » (2002).

« ne parvient pas jusqu'à [eux] ». Il peut cependant faire l'objet d'une « mise sur l'agenda » politique, mais sa construction est alors médiatisée et conditionnée par d'autres aspects, notamment l'émergence d'un projet territorial bien spécifié ainsi que nous le verrons en seconde partie.

Le projet de transport apparaît comme déterminé par son intégration à un projet « urbain » -qui n'est pas forcément un projet global pour la ville- porté par les élus locaux, en déconnexion avec certains besoins insuffisamment exprimés et représentés (ce qui pose problème dans le contexte de construction « pragmatique » de l'intérêt général).

Les projets sont censés poursuivre concomitamment l'objectif de faciliter la vie quotidienne des administrés et de promouvoir la ville dans le concert international, mais la balance tend à pencher en faveur du « médiatisable » (D. CHEVALIER, 1998). La médiatisation des projets prestigieux n'est plus dans certaines situations une valorisation profitable *a posteriori*, mais bien le but à atteindre, induisant une « filiation très directe entre les thèmes et les slogans des campagnes de marketing et les partis adoptés dans la conception des produits urbains qui leur succèdent. » (V. BIAU, 1994).

Déterminée par la promotion de l'image urbaine, l'intervention publique sert également la promotion du pouvoir qui préside aux réalisations. Le marketing politique est l'autre facette du marketing urbain. Le maire s'affirme comme maître d'ouvrage ayant un rôle décisif dans la définition du projet, qui lui est alors associé plus encore qu'à l'architecte et participe « d'une personnalisation et d'une présidentialisation de la figure édilitaire et du pouvoir local » (D. CHEVALIER, 2001). « De notables qu'ils étaient auparavant, les maires des cités sont devenus des incarnations complexes des projets urbains qu'ils défendent. A la légitimité traditionnelle de l'élu local s'ajoutent aujourd'hui la recherche d'une visibilité médiatique et la démonstration de leur capacité à moderniser l'action publique. » Noms de villes et noms de maires se confondent dans l'élaboration d'une image exportable. Le « corps du maire » incarne la ville, et son discours sur la ville tend à devenir le discours de la ville (ibid.).

2-3, 3 L'instrumentalisation politique du projet

Si les évolutions institutionnelles sont décisives, et le domaine des déplacements a constitué sur ce plan un lieu d'innovation important, il apparaît qu'elles contribuent également à réifier le projet urbain. Lorsque celui-ci est le fait d'une coopération intercommunale, et c'est

majoritairement le cas pour la réalisation des transports en commun, il tient lieu de manifestation tangible de cette entente. Sa valeur tient dès lors moins aux solutions qu'il apporte aux problématiques de mobilité qu'à la procédure de travail en commun qui l'a rendu possible (autant d'ailleurs qu'il a fait progresser la méthode de coopération) (G. PINSON, 1998).

2-3, 3 a) Le projet urbain contraint par un espace réduit de discussion

Le projet urbain a rapidement perdu sa vocation initiale d'ouvrir l'accès à la décision en matière d'aménagement, au profit de la vocation « instrumentale » de manifestation symbolique d'un dessein de ville et de l'existence d'une maîtrise d'ouvrage locale, en particulier dans le domaine des transports. C'est effectivement notamment par le biais des politiques de déplacements urbains qu'une capacité d'action émerge, du fait d'une certaine carence de l'Etat sur ces questions (en tous cas en province), permettant d'affirmer les prérogatives locales sur l'espace urbain (G. PINSON, 1999). En parvenant à mener à bien des projets d'envergure, les autorités locales manifestent leur capacité d'action sur l'espace.

Mais, pour Gilles Pinson (1999), cette manifestation tend à se suffire à elle-même, et la maîtrise d'ouvrage ainsi construite, voit son pouvoir de résolution entamé par la fonction symbolique. Erigée en véritable « patrimoine local », l'action collective est surdéterminée par la nécessité d'élaborer des consensus, et impose les logiques institutionnelles au détriment des efforts d'articulation des modes de transport et des échelles. L'objet produit, s'il témoigne d'une capacité d'action collective, d'une effective entente institutionnalisée entre gestionnaires du territoire, ne résulte pas d'une approche novatrice des problèmes spatiaux.

« Les projets sont des instruments de fabrication du consensus. Ils n'ont pas pour objectif d'articuler les échelles de déplacements ou de régler la douloureuse question de l'impact sur la mobilité de telle ou telle forme d'urbanisation. Il ne s'agit pas de trancher des conflits d'intérêts, ni de les concilier par des arbitrages consécutifs à une mise à plat collective des enjeux, mais de les faire cohabiter en construisant des arrangements temporaires qui satisfassent la pluralité des acteurs en présence, et de renforcer, par cette gestion accommodante des intérêts territoriaux, l'institution de coopération intercommunale. » (Ibid.).

La question des transports a poussé à l'innovation, sur le plan des relations entre Etat et collectivités locales, et sur celui des règles de fonctionnement du secteur : avec la procédure des P.D.U, instaurée par la L.O.T.I et reprise par la L.A.U.R.E, l'Etat fait progresser l'approche plurimodale, en confiant à un unique organisme (l'autorité organisatrice) la maîtrise d'ouvrage de ce document de planification de l'ensemble des modes et de leur articulation à l'urbanisation,

légitimant ainsi cet organisme dans le dépassement de ses compétences sectorielles. Mais la réelle mise en cohérence ne parvient à se faire que sur des périmètres restreints, lorsque la compétence de l'A.O est territorialement limitée à la ville-centre (C. LEFEVRE, J-M. OFFNER, 1990). L'ambition d'extension du périmètre de l'A.O, notamment lorsque celle-ci se confond avec une structure intercommunale d'agglomération ayant d'autres compétences, réintroduit les logiques institutionnelles du compromis politique ; le P.D.U devient alors un instrument de « socialisation » des élus périphériques (G. PINSON, 1998), de sensibilisation à une démarche de concertation d'agglomération qui va s'incarner préférentiellement dans un « grand projet ». La cohérence urbanisme-transport se réduit alors à l'espace concret du projet urbain, la réflexion sur cette interface, qui n'est conçue qu'à l'échelle des espaces publics traversés, se limite aux corridors desservis sans poser la question de l'urbanisation périphérique.

La difficulté d'intervenir pour créer du lien effectif en tenant compte des pratiques, la difficulté à redéfinir le rôle de la puissance publique par rapport aux acteurs privés conduisent à insister sur les relations entre acteurs publics et à matérialiser leur efficacité par du projet en dur. Le développement local emprunte des voies restreintes, qu'il s'agisse des technopôles ou de la tendance de nombreuses collectivités « à se cantonner dans une position purement gestionnaire et/ou à devenir des acteurs parmi d'autres au sein de partenariats locaux constitués en *lobbies* (pour le tracé des infrastructures par exemple). » (P. VELTZ, 1996). Faire du territoire le vecteur de relations entre acteurs est difficile, alors qu'une infrastructure manifeste le résultat de la négociation des communes entre elles, ou avec les autres échelons de la puissance publique.

En conséquence, le « hard » l'emporte sur le « soft » (ibid.). C'est ce que le bilan des P.D.U « deuxième génération » illustre (G.A.R.T-C.E.R.T.U, 2000).

2-3, 3 b) Le Plan de Déplacements Urbains : même politique du compromis ?

L'usage de cet instrument illustre les évolutions et les limites de l'approche stratégique de la gestion locale. Tout d'abord, l'exercice prospectif a permis, semble-t-il, de développer une vision plus globale de l'action et d'articuler dans la réflexion les thématiques de l'environnement, de la sécurité, de l'aménagement. La réflexion en parts modales souligne la nature systémique des transports ; elle limite en théorie le recours à un accroissement de l'offre, car, sur le marché des déplacements, il faut ménager en fonction de la concurrence des créneaux susceptibles de correspondre à une demande « récupérable ».

Mais en termes de réalisations projetées, le bilan du G.A.R.T (2000)⁹⁸ souligne la trop grande importance des créations de voies nouvelles en périphérie, et le trop peu d'ambitions de requalification des voies existantes. Les possibilités des systèmes d'aide à l'exploitation des voiries dans une perspective intermodale (comme guider les automobilistes vers les parcs relais) sont peu exploitées.

La thématique des transports périurbains -dont les possibilités d'usage des lignes interurbaines- est la grande « oubliée » des P.D.U, ainsi que, dans une moindre mesure, les volets de la tarification, de l'information et de l'accueil des voyageurs.

Enfin, les bus apparaissent comme le parent pauvre des P.D.U qui mettent en avant un projet de T.C.S.P : le « risque d'un réseau à deux vitesses » est relevé. D'autant que l'intermodalité est un objectif encore flou, qui donne lieu à des mesures hétérogènes et plus potentielles que validées en décision (exception faite des parcs relais qui ont le statut de solution intermodale par excellence et de sujet « politiquement correct »).

De façon générale, le stationnement est un domaine d'action qui peine à dépasser le stade de l'énonciation de la volonté politique. La marche à pied ne semble quant à elle pas considérée comme un mode de déplacement à part entière.

Le bilan de Jean-Marc Offner (2002) est tout aussi controversé : outre la « frilosité » des mesures, la démarche a créé peu de valeur substantielle et même organisationnelle. Certes, les acteurs se sont en général rencontrés : élus des villes-centres et des communes périphériques, mais aussi départements et régions (témoignant de la prise en compte d'une réalité urbaine qui dépasse l'agglomération). On retrouve ici la fonction de « socialisation » de la démarche décrite par Gilles Pinson. Mais les relations organisationnelles préexistantes n'ont pas été optimisées. Les élus en charge, qui des transports, qui de l'urbanisme ne se sont pas rapprochés ; au sein des services techniques, les responsables « déplacements » et « voirie » continuent à s'ignorer. La création d'un « chef de projet P.D.U » n'a pas permis d'instaurer de la transversalité, faute de poids hiérarchique suffisant.

A Rennes Métropole (communauté d'agglomération), des changements dans l'organigramme ont cependant eu lieu : les services « Etudes d'urbanisme » et « Etudes déplacements » ont fusionné il y a environ deux ans. Le problème, outre le lien avec les services opérationnels de la voirie et des transports, reste le dialogue avec les services de la ville et la répartition spatiale de l'effort⁹⁹.

⁹⁸ Nous nous attachons ici aux faiblesses des P.D.U. Le regard volontairement critique du bilan les met d'ailleurs en valeur, mais l'examen systématique proposé mentionne aussi un certain nombre de points positifs concrets.

⁹⁹ « Le discours de certains techniciens, c'est : on travaille sur Rennes, le reste suivra. L'essentiel c'est Rennes, les déplacements c'est sur Rennes, les transports c'est sur Rennes. » Entretien Monsieur Christophe Hazo, responsable des études déplacements, Rennes Métropole.

Ces difficultés de réorganisation soulignent les limites du modèle français de gestion des transports, ou plutôt son inertie face aux enjeux contemporains de la mobilité.

D'une part, l'extension du P.T.U est un processus long : quelle que soit la formule de coopération adoptée pour gérer les transports collectifs, le périmètre envisagé est confronté aux difficultés de son extension pourtant nécessaire sur un plan fonctionnel. Les périmètres d'étude des Plans de Déplacements Urbains dépassent souvent le Périmètre des Transports Urbains, soulignant la nécessité d'une mise en cohérence des aires fonctionnelle et institutionnelle. Mais le rattachement institutionnel des communes concernées est entravé par la peur de devoir contribuer au déficit d'exploitation à mesure que la ressource du versement-transport s'essouffle (C. LEFEVRE, J-M. OFFNER, 1990). Cette ressource reste néanmoins conséquente, et peut être augmentée en cas de projet de T.C.S.P, mais un tel projet accroît néanmoins la participation des collectivités.

De toutes façons, même si les communes périurbaines trouvent encore des avantages à l'intégration -et l'extension des P.T.U a été fréquente dans la première moitié des années quatre-vingt-dix-, c'est surtout pour l'intercommunalité centrale, qui étend en contrepartie la desserte en direction de zones peu denses, que la solution est coûteuse (P. ZEMBRI, 1999).

Par ailleurs, sur le plan non plus financier mais à nouveau organisationnel, l'extension des surfaces couvertes par l'intercommunalité remet à chaque fois en question l'équilibre politique établi, le *leadership* longuement construit et accepté. C'est ce qu'exprime Edmond Hervé, interrogé par Hervé Michel (1999) : « D'un point de vue strictement fonctionnel, le district pourrait être assez vaste. Mais sa vocation n'est pas de se substituer au département (...). Et puis il y a aussi un risque d'appauvrissement, d'affadissement de sa force volontaire si on l'élargit trop. Il y a donc un optimum. » Certes, c'est ici la reconnaissance d'un statu quo, d'un équilibre négocié -dans l'affrontement- avec le département qui est exprimée par l'un de ses artisans. Mais il reste que l'extension renforce la dissociation des domaines : urbanisme et transports, mais aussi voirie - circulation - transports collectifs. Loin de faciliter la promotion de la notion transversale de déplacement, le développement intercommunal spécialise les élus (C. LEFEVRE, J-M OFFNER, 1990).

La prise en compte du « message P.D.U » dans l'ensemble des champs de l'action publique locale dépend en effet du « parrainage politique » d'un élu de poids : élu de la ville-centre et/ou président de l'intercommunalité (J-M. OFFNER, 2002). Le poids de ce parrainage ne peut sans doute pas être étendu sur un périmètre suffisamment large pour que les enjeux de la mobilité y

soient circonscrits. Dans cette course du périmètre institutionnel derrière le périmètre fonctionnel, non seulement le premier est en perpétuel retard sur le second, mais il risque d'y perdre lui-même en fonctionnement.

L'organisation institutionnelle des transports, cristallisée dans la notion de P.T.U et dans la répartition des compétences instaurée par la L.O.T.I, singularise le champ des transports urbains par rapport au champ « non urbain » quand la cohésion fonctionnelle remet en cause une telle distinction. La solution n'est peut-être pas dans l'extension d'une coopération urbaine : ce mouvement du centre vers la périphérie perd en force avec l'extension de son rayon, éventuellement dans la négociation mais surtout dans l'organisation radiale des transports qu'elle induit.

La formule du syndicat mixte apparaît alors comme un moyen de réunir les autorités organisatrices (dont les périmètres de compétences s'imbriquent) que sont l'agglomération, le département, éventuellement la région, en vue d'une articulation spatiale et intermodale. C'est sur cette formule d'une autorité organisatrice mixte que mise la loi S.R.U.

Là encore, les logiques des acteurs en présence ne doivent pas surdéterminer les projets communs. Dans le cas rennais, la coopération entre la métropole et le département a déjà donné des résultats, notamment l'organisation de l'intermodalité au niveau du complexe des gares S.N.C.F et routière et du VAL¹⁰⁰. Mais organiser la jonction des réseaux dans la zone centrale peut créer à terme des incohérences, tout en servant de justification à une politique de mise en cohérence des réseaux concrètement limitée.

L'incohérence majeure réside surtout dans le fait que la gare S.N.C.F est saturée et ne pourra accueillir un cadencement réellement meilleur de la desserte T.E.R : une réelle « interterritorialité », une organisation éventuelle de l'intermodalité au niveau de certaines gares périurbaines au trafic renforcé dépendent du dialogue entre Rennes Métropole et la région. Ce dialogue est encore à peine ébauché.

Qu'en est-il de cette planification renouvelée des années quatre-vingt-dix ? Les mutations urbaines sont de nouveau au centre des préoccupations, mais l'optique n'est pas celle d'une

¹⁰⁰ Cette organisation se caractérise par « la démarche originale [qui] consiste à considérer dans une approche globale, l'ensemble du territoire du département -zones urbaine, périurbaine, interurbaine et rurale- comme un tout. » (S. GOULET-BRENARD, R. GOLIAS, 1997). En 1995, la nouvelle gare routière (lignes suburbaines et interurbaines) permet une correspondance améliorée avec les réseaux S.N.C.F et urbains. Sa réalisation a été financée pour moitié par le Conseil général, pour un tiers par le district et, pour le reste, par la Ville de Rennes et l'Etat (ibid.).

programmation précise de l'intervention ; cette dernière se contente d'être corrective, et la politique de mobilité tend, dans ce sillage, à adopter cette logique palliative, le transport en commun devenant outil de restructuration des quartiers dévalorisés. Il est aussi « bouée de sauvetage » d'un centre asphyxié : par l'automobile mais aussi par la remise en cause de sa place relative au sein de l'aire urbaine, ce qui explique la mise au second plan de l'objectif de report modal au profit du projet urbain requalifiant et à même de réaffirmer une suprématie centrale vers laquelle convergent les territoires alentours (nous verrons que cette stratégie se dessine à l'échelle des intercommunalités périphériques). L'action publique se signale davantage dans sa visibilité externe, et le « faire en grand » est un gage de visibilité. La territorialisation des politiques publiques de transports n'est pas une spatialisation poussée, mais une localisation des enjeux, qui tendent à être incarnés désormais dans une stratégie locale. Cette stratégie s'exprime dans la constitution de réseaux d'acteurs autour de priorités définies.

Prospective, marketing et projet urbain participent ainsi d'une même évolution : celle d'une logique de présentation des futurs possibles plus que de régulation, d'accompagnement des grandes tendances socio-économiques plus que de volontarisme, d'intégration au cœur de la méthode de l'incertitude et de l'évolution : objectifs et moyens de réalisation peuvent être révisés en fonction des mutations perçues, quand la planification accordait plus de valeur au respect des règles, obligations et interdictions préalablement définies dans les plans (F. ASCHER, 1991). Au plan piloté par une autorité publique suffisamment forte se substitue le « dispositif » dans lequel sont censés intervenir des acteurs variés à toutes les phases du projet, flexibilité et variété étant gages de durabilité.

La liberté laissée dans les modalités d'atteinte des objectifs est alors susceptible d'être compromise par le refus éventuellement manifesté par les acteurs locaux de prendre des options à long terme. Ainsi, la démarche de projet, pragmatique et qui doit permettre à chaque acteur de déterminer sa conduite en fonction de son interprétation des objectifs, peut voir son intérêt fort réduit si, au lieu de préparer une démarche de planification à long terme, il prétend au contraire en faire l'économie (F. ASCHER, 1991). Les options présentées, trop générales, feraient alors verser le pragmatisme stratégique dans l'empirisme et l'opportunisme. La mobilité, devenue elle-même occasion de mise en scène de l'action publique renouvelée, dépend aussi de la saisie des opportunités par les maires dans leur « urbanisme du quotidien ».

Cette planification, qui entend ménager des alternatives plutôt qu'orienter vraiment l'avenir, réclame une réorganisation institutionnelle puisque que la mise en cohérence des différents

objectifs des politiques nationales et l'émergence de projets de territoires adaptés dans leur contenu reposent sur le niveau local.

Le transfert de compétences a bénéficié en premier lieu aux maires. Le pluralisme dans la construction de l'action publique est à relativiser¹⁰¹. Si l'action publique se différencie bien selon les territoires, ce phénomène n'a pas forcément pour corollaire un accroissement automatique du nombre d'acteurs. La participation des intérêts économiques privés aux dynamiques institutionnelles et aux politiques urbaines est inégale et souvent limitée (F. AMPE, B. JOUVE, 2003)¹⁰². Les acteurs privés de la production urbaine, qui n'ont d'ailleurs pas vocation à investir tous les segments de celle-ci, s'inscrivent dans les cadres définis par la puissance publique, de laquelle ils attendent d'ailleurs la création d'un environnement stable. Le droit contractuel reste ainsi limité en France (F. BARAIZE, 1996), et l'aménagement demeure « un jeu à deux » entre l'aménageur et les collectivités locales (O. PIRON, 1996).

Certes, les modalités de la production de règles « présidant à la détermination et à la production d'un bien public » ont évolué, l'Etat central n'étant plus l'unique détenteur de cette capacité (bien que ce soit à son niveau qu'elles soient susceptibles d'être inscrites dans la loi). Mais c'est dans les différents niveaux du système politico-administratif que se trouve cette capacité, que se trouve de la puissance publique (A. HUET, 1997).

Les relations des échelons de la puissance publique constituent donc une question déterminante dans la gestion des territoires et sur laquelle il faut s'attarder ; fixer des cadres institutionnels à ces relations est pour l'Etat, qui n'est plus à même de diriger les acteurs locaux en leur attribuant unilatéralement fonction et objectifs, un moyen d'influer l'action commune dans laquelle il est un partenaire parmi d'autres. Sur le terrain, les effets de ces remaniements du paysage législatif dépendent des stratégies, en interaction mutuelle, des gestionnaires politiques du territoire. Les collectivités locales, qui cherchent à faire « fonctionner » leur territoire, ne sont pas indifférentes aux nécessités de la cohérence, mais elles les traduisent selon un projet politique qui vise à renforcer leur propre influence spatiale. La maîtrise des évolutions territoriales doit les légitimer et non les pousser à s'effacer.

¹⁰¹ Dans le domaine de l'équipement des territoires, Hélène Reigner constate que le tandem collectivités- Etat local, élu-ingénieur reste le pôle central de la construction des politiques locales, auquel doit se référer tout éventuel acteur tiers (H. REIGNER, 2002).

¹⁰² Dominique Lorrain relativise également la portée actuelle de son modèle de mutation de l'action publique centré sur les grands groupes privés de services urbains, au profit du fonctionnement de la « nébuleuse publique et parapublique » à l'échelle municipale, départementale et régionale (participation de D. Lorrain au congrès de l'AFSP, Rennes, septembre 1999, mentionnée par H. REIGNER, 2002).

Chapitre 3

Les niveaux de l'autorité :

des politiques « territorialisées » sur des territoires « politisés »

Planification et politique urbaines, face au marché, ont retrouvé un sens en tant que dimension spatiale d'une stratégie plus vaste : l'action publique investit de nombreux domaines, et des territoires diversifiés, selon les problèmes et selon les acteurs qui participent à la construction de ces problèmes. Le partage d'objectifs communs se substitue à la domination d'un lieu de pouvoir détenteur exclusif de l'intérêt général. Ces groupes manifestent leur interdépendance car aucun ne mobilise l'ensemble des ressources nécessaires à la mise en œuvre des actions, mais ils expriment des demandes distinctes et revendiquent des mesures spécifiques. Modelées par la confrontation de ces logiques, les politiques publiques sont donc susceptibles de différer dans leurs priorités, leur contenu et leur périmètre en fonction des configurations d'acteurs qui auront présidé à leur élaboration.

Dans ces conditions, l'enjeu de l'aménagement territorial réside dans la nécessité de réunir cette diversité potentielle autour des objectifs qui doivent guider l'action coordonnée de tous, ou plutôt l'action déclinée à toutes les échelles. Le développement durable peut se caractériser notamment par cet impératif d'articulation des échelles spatiales et temporelles : des politiques locales de déplacements à l'effet de serre, des choix d'aujourd'hui à leurs conséquences pour les générations futures. La problématique actuelle est donc celle de la mise en cohérence des actions aux différents niveaux d'action, alors même que les interventions ont tendance à déborder hors des cadres institutionnels.

Les objectifs du développement durable sont donc déclinés à ces différentes échelles. Mais comme il ne s'agit plus d'imposer dans une démarche descendante des priorités intégralement définies d'en haut, la réalisation de cet emboîtement compose avec les enjeux localisés du pouvoir politique. « L'objectif globalisant [de ville durable] est présenté de manière différente selon les territoires et les compétences de planification. Maîtrise de l'étalement urbain, densification des villes constituées, application de la politique ABC, densité, mixité, proximité... sont les enjeux des stratégies urbaines des villes et des agglomérations tandis que la mise en cohérence des réseaux, la gestion des espaces multipolaires, la gestion de la ville éclatée se posent au niveau des aires urbaines métropolitaines. Ces approches et ces enjeux, inscrits formellement (ou en cours d'inscription) dans la plupart des politiques publiques et dans les procédures de planification d'aujourd'hui, s'emboîtent difficilement dans le temps et dans

l'espace, institutionnellement et politiquement. » (F. BEAUCIRE, S. ROSALES-MONTANO, 1999).

Sur un même espace rentrent donc en (inter)action plusieurs acteurs, avec la vision du territoire et les objectifs qui leur sont propres. Ce sont des stratégies territoriales multiples qui se rencontrent et posent le problème de la cohérence et de ses moyens : le défaut de pouvoir urbain intégré, sa dilution dans le partage des compétences, sont dans une large mesure responsables de l'éparpillement (M. WIEL, 1999) : faut-il coordonner les interventions ou réformer -une fois de plus- les institutions ?

La cohérence de l'aménagement, qui est resté, malgré les évolutions, du domaine de la puissance publique, est conditionnée par l'articulation des différents niveaux de l'autorité. La puissance n'est effectivement pas que capacité à agir, elle est également autorité légitime, et la logique de la distribution de l'autorité conserve une indépendance face aux logiques de résolution des problèmes qui ont induit une grande flexibilité dans l'action (P. DURAN, 1999)¹⁰³. La complexité organisationnelle des gouvernements locaux, faite de partenariats, de contractualisation etc., ne doit pas occulter la stabilité du fonctionnement des pouvoirs politiques institués, dans lequel s'élabore l'action publique.

Pour comprendre comment les enjeux d'une gestion de la mobilité sont susceptibles de mobiliser ces pouvoirs politiques, il faut clarifier le paysage des relations entre Etat et collectivités territoriales, au premier rang desquelles la commune. Comment le niveau communal peut-il être considéré comme l'échelon pertinent d'agrégation des intérêts multiples (du résident, du commerçant, de l'employé, de l'entreprise...) alors même que s'impose la dissociation des différents territoires de l'existence quotidienne, quand la commune de domicile et donc de l'expression électorale n'est plus le lieu préférentiellement investi par les activités ?

Le panorama de la littérature sur le pouvoir local permet de prendre la mesure du rôle du maire, auquel le transfert de compétences a bénéficié en premier lieu et ce également en milieu rural (§ 3-1). L'impact de la décentralisation sur les politiques publiques est cependant territorialement différencié et nécessite des adaptations législatives en vue d'une gestion adaptée aux nouveaux

¹⁰³ « (...) nous sommes aujourd'hui au cœur d'un paradoxe qui est que l'exercice de l'autorité politique nécessite la stabilité des institutions de gouvernement quand la résolution des problèmes publics induit une grande flexibilité dans l'action ». Or, « C'est de la rencontre de l'autorité et du pouvoir que procède le fonctionnement d'un système politique car c'est elle qui détermine la réalité des règles du jeu ». La distribution de l'autorité différencie donc les acteurs les uns des autres, quand l'analyse en termes de stratégie mettait l'accent sur leur participation indifférenciée à des jeux d'acteurs, dans des structures agencées de façon contingente et au service de leurs intérêts. « L'organisation a dès lors perdu toute dimension institutionnelle et tout lien avec l'histoire. En fait, on peut se demander si l'intérêt pour l'action n'a pas conduit un peu vite à se débarrasser de l'organisation dans une analyse du pouvoir qui exclut toute réflexion sur l'autorité ». (P. DURAN, 1999, p. 61).

enjeux spatiaux. Dans le contexte français, ces enjeux de la gestion territoriale, tels que la constitution de territoires solidaires et fonctionnels, la répartition des charges et des coûts, se traitent selon des arrangements entre communes, arrangements intercommunaux et non supracommunaux. Le développement d'une coopération approfondie, qui sera qualifiée de « coopération de projet » par opposition à la dimension technique du syndicat, est dépendant à la fois des conditions locales de gestion créées par la décentralisation, de la volonté exercée par les acteurs de se saisir des nouvelles compétences, et des relations entretenues par les collectivités locales, entre elles et avec l'Etat, relations qui se redessinent sous le signe de la nouvelle importance politique du territoire (§ 3-2). Les territoires gérés ne remplissent pas que des fonctions : ils deviennent des supports, des enjeux de la construction locale de « systèmes d'action et de pouvoir » (H. MICHEL, 1999) qui se déploient sur des surfaces à maîtriser. Nous verrons plus particulièrement dans le cas de l'Ille-et-Vilaine comment la nécessité d'aménager et de rendre fonctionnel le territoire prend, sur le terrain local, des formes dépendantes des stratégies des niveaux de la puissance publique qui cherchent à affirmer leur légitimité à gérer (§ 3-3).

3-1 Le territoire politique de la commune

Dans les développements qui précèdent, nous avons vu l'émergence du territoire comme substitut au secteur dans le repérage des problèmes et la mise en œuvre de solutions, principalement dans les domaines de l'aménagement et de l'urbanisme.

Ces domaines d'actions conduisent à envisager le territoire sous l'aspect de son fonctionnement : sans tomber dans le schéma fonctionnaliste, il n'en reste pas moins que l'espace organisé des villes, des campagnes remplit des fonctions ; si ces fonctions ne résument pas la forme des occupations humaines, l'aménagement a tout de même vocation à intervenir sur cette forme pour faciliter le remplissage des premières. S'il ne fait plus table rase du passé ni des pratiques, ce qui s'est révélé très peu fonctionnel, il ferait bien table rase de certains découpages institutionnels : leurs limites, qui relèvent d'enjeux différents, paraissent aller à l'encontre de l'efficacité recherchée. Le débat ne se résume pas à l'opposition entre efficacité de l'action et légitimité démocratique : il ne s'agit plus seulement d'opposer une rationalité technico-fonctionnelle neutre et objective aux égoïsmes politiques locaux, mais de donner aux territoires pertinents d'intervention la compétence officielle de le faire, et d'en assumer ainsi la responsabilité, voire de créer une nouvelle collectivité disposant de la légitimité du suffrage électif.

Or, l'étude de la puissance publique en action conduit à souligner le hiatus entre autorité et pouvoir, entre légitimité de l'élu communal et sa capacité autonome d'action. « Sans nier toute spécificité à la démocratie locale, il existe un véritable mythe du terrain et de la proximité. » (R. BALME, A. FAURE, 2000). L'organisation des services de proximité, la gestion des problèmes quotidiens des populations ne relèvent pas de la seule compétence municipale.

Cependant, la commune a acquis dans l'organisation de la vie politique un poids considérable (§ 3-1, 1). A mesure que les repères spatiaux se brouillent, que les phénomènes apparaissent complexes et les périmètres concernés instables, sa permanence institutionnelle se renforce. Plus qu'une localisation des politiques publiques, qui relèvent d'une interaction entre nombre des niveaux de la puissance publique, il y a localisation de la vie politique nationale, en parallèle à une nationalisation de la vie politique locale. Dans cette évolution émerge la figure du maire, dont la légitimité renforcée est, elle, fortement territorialisée (§ 3-1, 2).

3-1, 1 La montée en puissance de la légitimité politique du local

« L'Etat a bâti l'unité et la force de la France à travers sa propre force et sa propre unité. Parce que notre société n'existe plus tout à fait par elle-même, l'Etat doit aujourd'hui consolider l'unité et la force en les enracinant dans la société, en y démultipliant les cellules d'unité, les cellules de force, et donc en démultipliant lui-même, avec la même volonté, la même patience qu'il a mis à tout attirer à lui. »

Cet extrait du rapport Guichard, produit en 1976 par le sénateur du même nom et cité en introduction du texte écrit en réaction par Henri Mendras (1977), situe bien la problématique de la fin de la décennie : si ce qui a été décrit plus haut comme un projet national d'aménagement s'épuise, c'est parce qu'il est également un projet politique de régulation socio-économique sur le mode du consensus national. Or, la régulation politique, à cette échelle, n'opère plus.

La visibilité de l'action de l'Etat est réduite, ce que traduit l'image floue d'une société qui n'existerait « plus tout à fait par elle-même » : cette société dont on ne maîtrise plus les ressorts appelle à mettre en œuvre de nouvelles échelles d'expression et de compréhension des besoins, de nouvelles échelles de régulation.

Le local comme niveau de régulation politique, c'est-à-dire non seulement comme échelon de définition des problèmes et priorités, mais aussi d'amoindrissement des contradictions générées par la mise en œuvre des actions, est donc appelé en renfort. Son re-surgissement demande alors à ce que soient précisées ses caractéristiques. Quand l'Etat percevait les territoires sur le mode hiérarchique et fonctionnel de leur intégration au schéma national, la recherche s'attache à faire

valoir leur fonctionnement propre, indépendamment de la place qui leur était assignée dans ce schéma.

3-1, 1 a)

Du local administratif au local politique

La place du local dans les représentations et les pratiques de l'administration territoriale française est l'objet d'éclipses, qui le mettent « en marge de l'univers politique », et de « retours » : comme objet politique et objet d'études, il est en « reconstruction incessante », pour reprendre les termes d'Albert Mabileau (1999)¹⁰⁴, mais demeure une notion fondamentale dans les courants d'idées, qu'il s'agisse de le valoriser ou de le neutraliser.

Dans le cadre de la construction de la « France moderne » que nous avons évoquée précédemment, le local est successivement légitimé puis discrédité. Mais la place prédominante de la société rurale dans l'ensemble français explique que le local soit resté longtemps pour les théoriciens un lieu pertinent d'inscription et de compréhension des relations sociales, alors que la construction de l'Etat-nation comportait déjà les germes de sa relégation : jusque dans l'entre-deux-guerres, le local bénéficie d'une position presque « sacralisée » dans les courants d'idées. L'organisation administrative du pays en communes et départements au XIXème siècle est « centrée sur les bourgs et les villages, sans qu'on prenne réellement en compte le développement des collectivités urbaines », par ailleurs pénalisées par le retard de l'industrialisation. La théorie démocratique exalte la commune, tandis que la sociologie rurale exalte le village comme micro-société, lieu de mémoire et de permanence.

Mais c'est progressivement la « délocalisation » de la société française qui s'impose comme véritable indicateur de la modernité : la remise en cause du référent local, et de la culture locale, s'affirme très nettement dans l'entre-deux-guerres et va « déterminer la vulgate de la structuration de la société française jusqu'à la fin des années soixante. » A cette période, qui est celle de l'apogée du projet territorial étatique comme nous l'avons vu, le local est devenu un anachronisme social et politique : « le système politique est un attribut exclusif de l'Etat. » Les autonomies locales sont susceptibles de dérives fédéralistes. La vie politique est nationale ; les phénomènes sociaux s'inscrivent également dans ce mouvement de délocalisation que supporte le développement des modes de communication et de circulation.

Le système politique consacre l'Etat-nation et la bipolarisation centre-périphérie des relations ; le local n'existe que par rapport au central et dans une situation de dépendance : « Le national est

¹⁰⁴ L'analyse et les citations de ce paragraphe proviennent, sauf mention contraire, d'A. MABILEAU (1999).

uniquement un recours pour les responsables locaux, et les administrateurs territoriaux sont contraints par les décisions du centre. »

L'organisation rationnelle et bureaucratique, qui agence les tâches indépendamment des agents chargés de leur exécution, sépare les champs politique et administratif. L'Etat a le monopole du politique ; le local est géré administrativement dans une optique d'effacement des particularismes locaux.

Cependant, dans les années soixante, le modèle du « système politico-administratif¹⁰⁵ » développé par le Centre de Sociologie des Organisations fait accéder le local à une forme de reconnaissance politique, en consacrant l'interaction officieuse entre pouvoirs local et central. Les intérêts locaux des territoires bénéficient de la remontée de leur expression via la complicité entre notables et représentants locaux du pouvoir central. Si le pouvoir local est résiduel, subordonné au pouvoir central qui se réserve la capacité à définir l'intérêt général, la régulation croisée (M. CROZIER, J-C. THOENIG, 1976) « apprivoise » la dépendance : elle n'est ni totale ni unilatérale car les relations fréquentes entre représentants du pouvoir central et notables locaux constituent un jeu d'influences réciproques. Le politique et l'administratif sont donc dans une certaine mesure intégrés au niveau local.

Ce modèle s'épuise : pour Daniel Béhar et Philippe Estèbe (1999), il était incompatible avec le projet de l'Etat pour le territoire national, dont l'ampleur et le volontarisme ne pouvaient s'accommoder de la « complicité » ainsi établie. Le déploiement de l'administration de mission visait à marginaliser aussi bien les élus locaux que les préfets de département jugés trop liés aux notables. Quoi qu'il en soit, le développement du cumul des mandats nationaux et locaux permet aux élus locaux de contourner le préfet pour défendre directement les intérêts des territoires auprès du gouvernement central.

Dans le contexte évoqué plus haut des évolutions économiques et des incertitudes de l'Etat-Providence, « le local renaît de ses cendres, tandis que se profile à l'horizon le territoire. » (A. MABILEAU, 1999). Chercheurs en sciences sociales et acteurs politiques réhabilitent l'entité locale comme source d'innovation, de changement. Sur le plan politique, la position du local dans les relations centre-périphérie est réévaluée.

¹⁰⁵ Les travaux de Michel Crozier, Jean-Claude Thoenig et Pierre Grémion ont mis en lumière les mécanismes de coopération entre l'administration d'Etat et les élus. Cette « régulation croisée » associe notables locaux et préfets dans une forme d'arrangement politico-institutionnel fondé sur le compromis, et dont le cadre privilégié de déploiement est le département. Ce « système politico-administratif local », théorisé par le Centre de Sociologie des Organisations et qui combine donc, grossièrement, une filière administrative verticale organisée autour du préfet et une filière élective d'élus locaux, a été qualifié de « jacobinisme apprivoisé », fonctionnaires et notables s'appuyant, les uns sur la légitimité des autres, les autres sur les moyens techniques et financiers des uns, pour faire fonctionner l'action publique locale.

En se développant, le cumul des mandats instaure l'impossibilité d'une dissociation entre vie politique nationale et locale. Cette dernière retrouve une légitimité, d'autant qu'elle semble de plus en plus plébiscitée par l'opinion : pour les Français, le maire devient l' élu qui joue le rôle le plus utile, tandis que le sentiment d'appartenance se rattache majoritairement à l'échelle communale (A. MABILEAU, 1999). Dans les villes comme dans les campagnes, il détrône le conseiller général, incarnation de la République radicale et rurale des débuts du siècle (J. JULLIARD, 1985).

Dès lors, la légitimité des grandes formations politiques à gouverner le pays passe par la conquête des municipalités et des Conseils généraux. « Non seulement le territoire devient le fondement de la représentation politique, mais le "gouvernement local" se présente progressivement comme inséparable de la théorie démocratique. » (A. MABILEAU, 1999). Cette déstabilisation du modèle est consacrée par la décentralisation : les demandes locales ne « remontent » plus pour être intégrées à la marge à des projets centraux -d'infrastructures notamment- déjà définis ; elles doivent être prises en compte dès l'élaboration. L'action publique ne peut se couper des niveaux locaux de l'expression des besoins, de leur représentation politique.

Les grandes personnalités politiques conquièrent les grandes villes. La communauté villageoise reconquiert elle aussi ses lettres de noblesse et cesse d'être synonyme de conservatisme social.

3-1, 1 b)

La gestion de la mobilité comme exercice de démocratie locale

La capacité des élus locaux à représenter officiellement les intérêts locaux est admise, car ces intérêts locaux sont devenus légitimes face aux intérêts sectoriels quelle que soit la taille des communautés. Les impacts territoriaux et sociaux des grandes réalisations publiques ayant souligné la multiplicité des intérêts et besoins catégoriels, les contradictions ne peuvent être régulées uniquement au niveau national. Dans le domaine de l'aménagement, le consensus élaboré au niveau national (modernisation, redistribution, égalité devant les équipements collectifs...) se heurte notamment aux intérêts de la catégorie du résident, dont le cadre de vie est modifié par l'infrastructure. La prise en compte croissante des échanges riverains et des nuisances que leur fait subir le développement du trafic automobile manifeste bien l'opposition entre l'intérêt -qui pouvait être défini comme général- du pays à favoriser le développement de l'automobile, en tant qu'industrie et en tant que mode de transport efficace, et un intérêt local qui s'impose (et qui tend à rejeter les infrastructures dont l'usage ne concerne pas l'espace traversé). Entre ces deux niveaux, de nouvelles articulations négociées doivent émerger.

C'est particulièrement les problématiques d'environnement qui ont porté à un niveau politique des débats antérieurement limités aux techniciens, et montré que, sous couvert d'intérêt général, toute action publique touche de façon différenciée des catégories distinctes (J-P. LACAZE, 1990).

Les problématiques de mobilité participent de la même sorte à la décomposition de la notion d'intérêt général, en soulignant les prises d'intérêts particuliers au cœur des régulations générales : les grands mécanismes de l'Etat-Providance, en étant aveugles au terrain, favorisent les comportements déresponsabilisants des acteurs privés comme publics. « Dans un contexte réglé par des principes aussi généraux, les "optimisations" opérées par chacun dans ses comportements de long terme (stratégies de localisation), de moyen terme (achat automobile) comme de court terme (mobilité) relèvent plus du principe de la "privatisation des profits et de la socialisation des pertes" (coûts d'extension de réseau, coûts externes etc.) que de tout autre système de valeur. » (J-P. ORFEUIL, 1996).

Il faut donc introduire des différenciations plus fines, affiner les mécanismes sur le terrain. L'accès de droit de tous à l'espace public génère ainsi des inégalités de fait. Une discrimination intervenant en amont peut alors se justifier pour prévenir celle qui s'exercera en aval. Reste à composer localement cet intérêt. Les problématiques de la mobilité soulignent également l'antagonisme des besoins et l'interaction des mesures qui visent à y répondre.

Le mouvement est lent car le traitement différencié des catégories est délicat dans le contexte républicain. Il faut admettre qu'un traitement *a priori* égalitaire n'est pas forcément équitable dans ses effets, admettre la possibilité d'options territorialisées et non universalisables à l'ensemble des territoires.

Les blocages inhérents à cette évolution s'observent notamment avec les politiques de stationnement : l'idée d'une différenciation entre les catégories d'usagers a longtemps été rejetée, au nom du refus de discrimination dans l'usage de l'espace public, avant de s'imposer progressivement. Les distinctions -ainsi que le principe d'une tarification différenciée qui en découle- sont aujourd'hui admises et reconnues, y compris par des arrêts de la Cour de cassation à la suite de longues batailles juridiques (P. BELLI-RIZ, 2000). Le résident est souvent une catégorie favorisée, au côté du consommateur à forte rotation horaire, le migrant alternant étant lui plutôt malvenu. D'autres équilibres sont moins favorables au résident, et le chasser de la voirie peut aller jusqu'à lui refuser le droit de posséder un véhicule personnel, sauf à payer ce droit au prix fort dans le domaine privé. « Certains pays sont proches de cette idée, mais elle semble actuellement peu acceptable en France. » (Ibid.).

L'ajustement des différents intérêts est ainsi délicat et, si l' élu local est considéré comme mieux à même de le faire, c'est parce qu'il représente une communauté qui est perçue comme cohérente. Dans cette communauté se réunissent, sous la figure de l'administré, les dimensions du résident, du travailleur, du consommateur, du client, de l'usager. Le maire détermine l'équilibre à réaliser entre ces dimensions. Son projet pour le territoire est un projet pour la communauté qui l'occupe. Il fonctionne sur le postulat d'une communauté localisée, qui tire sa pertinence de son ancrage territorial, et à laquelle sont adaptés les choix effectués. La commune est un lieu pertinent de construction de rapports sociaux équilibrés, à partir desquels peut se redéfinir efficacement l'utilité publique.

Ce postulat fait de la commune le niveau de régulation par excellence, et ce quelle que soit sa taille. Alors que le pouvoir effectif des municipalités apparaît fragilisé, la notion de communauté territoriale conserve à la cellule de base sa valeur de niveau incontournable de représentation.

3-1, 1 c) La relecture des rapports sociaux fait du village un territoire pertinent de mobilisation des acteurs

La volonté de moderniser l'action publique passe par le renforcement de l'élaboration d'un consensus politique, avec comme objectif l'intégration des enjeux sectoriels dans une dynamique territoriale. Dans ce contexte d'adaptation aux changements socio-économiques, c'est paradoxalement l'échelon municipal qui s'est imposé politiquement, en partie à l'encontre d'analyses qui privilégiaient l'échelon régional et celui de l'agglomération. La recherche de proximité, de formules moins centralisées et moins codifiées permettant de faire valoir les différenciations territoriales, se traduit par la valorisation du pouvoir municipal, alors que les changements socio-économiques, la multiplication des acteurs, peuvent être lus comme une perte d'autonomie du pouvoir municipal, voire l'impossibilité d'accoler ces deux derniers termes. Et ce spécifiquement en milieu rural : « Depuis les années 1970, les observateurs de la vie politique locale (sociologues, ethnologues, politologues) sont unanimes à constater que la gestion des affaires municipales est organisée par des instances extérieures au village, et certains en arrivent à remettre en cause la pertinence de l'institution politique locale. Il en résulte une description parfois sinistre du paysage social rural (...). » (P. LE GUIRRIEC, 1994).

Cependant, le regard porté sur la communauté locale évolue et redonne une signification au niveau communal de sa représentation. A l'analyse en termes de désagrégation sociale de la

communauté traditionnelle se substitue une analyse qui privilégie la capacité locale d'adaptation, et remet moins en cause le pouvoir municipal que le regard porté sur lui par l'Etat.

La sociologie du monde rural va en effet tracer un portrait nouveau de l'entité locale, animée d'une vie propre, d'une identité persistante qui ne se résume pas au schéma centre-périphérie des relations politiques, et terrain autonome d'action. Le village redevient une entité sociologiquement identifiable, qui n'est pas totalement transformée et intégrée aux rapports sociaux qui prévalent dans la société globale (A. MABILEAU, 1999).

Dès 1977, Henri Mendras décrit le « village » comme intégrant les changements sans se déstructurer pour autant, mais sans suivre la structuration définie par l'Etat. La vitalité locale est à la fois sociale, économique et politique.

Les nouveaux moyens de communication, qu'il s'agisse du téléphone ou de l'automobile, ont modifié la vie économique et sociale des sociétés rurales, et déstabilisé les hiérarchies traditionnelles qui vont du hameau à la sous-préfecture. Les lieux sont organisés en réseaux. « Qu'un bourg soit chef-lieu de canton ou chef-lieu de commune est aujourd'hui secondaire ; ce sont les réseaux de clientèle dont il est le nœud qui définissent son importance (...) ». Les territoires fréquentés sont multiples mais, dans cette recomposition, les relations de proximité tirent leur épingle du jeu, compte tenu de la multiplication individuelle des savoir-faire (qu'il s'agisse de double-activité chez les agriculteurs ou du développement de l'amateurisme sur un temps libre devenu structurant dans la vie sociale). En conséquence, proximité et distance se combinent dans l'organisation des relations sociales et économiques. Les complémentarités se tissent à toutes les échelles : la distance restant contraignante, on peut aller chercher loin certaines relations tout en s'adressant au « voisin bricoleur » plutôt qu'au professionnel qui est rare dans un espace peu dense. Ce « jeu entre choix à distance et rapports de voisinage » caractérise les relations sociales rurales et, si les frontières du village ont perdu de leur signification, les échanges internes à la communauté conservent un rôle de première importance. L'aménagement ne peut l'ignorer, même si leur richesse procède d'une réalité « anormale » dans une société sectorielle (H. MENDRAS, 1977).

La vitalité économique relève quant à elle de la nouvelle valeur de la terre en tant que cadre de vie. Seule la collectivité rurale est, pour Henri Mendras, capable de porter l'enjeu nouveau du développement local.

Bref, la campagne est là où le pouvoir central ne l'attendait pas. En conséquence, la territorialisation administrative ne correspond plus à la réalité, mais le pouvoir municipal existe bel et bien. La force des coutumes locales transforme les règles juridiques qui s'imposent sur tout le territoire national, et cette diversité des « formes coutumières de gouvernement »

témoigne de la vitalité de la démocratie locale comme de celle des forces sociales qui la modèlent (ibid.).

Aussi, malgré les difficultés de gestion qu'entraînent la petite taille et le peu de ressources de la communauté rurale, le pouvoir municipal conserve des atouts. Notamment, les municipalités sont les gestionnaires d'un territoire qui prend une valeur nouvelle avec la périurbanisation et sur lequel elles sont seules à pouvoir agencer avec sagesse les différentes dimensions du développement, en évitant les contradictions sectorielles ruineuses pour l'écosystème naturel et humain. Cette gestion vernaculaire et « précautionneuse » ne méconnaît pas les équilibres antérieurs sans pour autant compromettre leur évolution (ibid.).

Les changements qui ont affecté la société rurale, qu'on peut synthétiquement désigner par le terme de « rurbanisation », au lieu de détruire l'identité locale et d'affirmer la prévalence de l'identité nationale, ont donné naissance « à un champ culturel d'une autre sorte » dans lequel persiste l'identité des communautés locales (A. MABILEAU, 1999).

Si les relations sociales ne s'ancrent plus majoritairement dans le territoire communal, les représentations établissent « un lien durable entre systèmes de valeurs, formes de sociabilité et proximité physique. » (M. WIEL, 1999). Le développement de la mobilité augmente paradoxalement la résistance du « fait communal », en distinguant la commune au milieu du brouillage généralisé des territoires (ibid.) ; elle reste un lieu d'inscription et de lecture des relations sociales, y compris lorsque celles-ci impliquent la multiplication des échanges avec l'extérieur. Les échanges avec l'environnement confortent finalement son unité qui est quasi organique (bien qu'elle ne constitue qu'une cellule élémentaire, de taille réduite). Pour Henri Mendras, leur développement va même jusqu'à évacuer la question d'un « seuil minimal [de population] en dessous duquel la vie sociale ne peut se nourrir d'elle-même ». Ce seuil, décisif il y a dix ans tant que les moyens de communication étaient rares, devient très difficile à fixer à mesure que la petite collectivité locale s'intègre dans un réseau plus large. « Le bal qui attire la jeunesse de tous les environs peut s'organiser dans un hameau aussi bien qu'au bourg. Si l'on ne pense plus la commune comme une multitude d'unités territoriales autonomes et juxtaposées, mais au contraire comme un entrelacs de relations qui relient les maisons et les familles avec la nation tout entière, alors le premier nœud de relations le plus proche des citoyens prend une valeur toute particulière. » (H. MENDRAS, 1977).

Cette représentation d'une identité locale persistante qui s'impose dans les sciences sociales contribue à faire passer la démocratie locale à l'avant-scène des préoccupations politiques, conduisant à un renversement des relations centre-périphérie. Dans la localité, lieu de

l'expression démocratique et de la régulation politique par excellence, se constituent espaces et identités sociales (A. MABILEAU, 1999).

Le pouvoir local doit donc être structuré pour constituer un relais permettant l'insertion de l'action publique dans les réseaux locaux et « la mobilisation et la distribution de biens et de services que l'Etat-providence n'est plus en mesure de délivrer par ses propres moyens. » (Ibid.). Le chantier de la modernisation locale est donc consensuel, mais, devenu système politique, le local apparaît composé de sous-systèmes locaux différenciés et théoriquement autonomes, dont l'articulation repose sur la figure clef de voûte du maire.

3-1, 2 Des relations hiérarchiques au partenariat : le rôle des nouveaux notables dans le système politique local

Les nouvelles fonctions politiques du local correspondent à la nécessité de trouver des échelons territoriaux de régulation. Conçue par l'Etat, la décentralisation n'a cependant pas pour objectif de remettre en cause radicalement les niveaux supérieurs au bénéfice de l'échelon municipal. « Au départ, la décentralisation a été conçue dans une logique conforme au modèle traditionnel français, il s'agissait de redéfinir d'en haut les compétences de l'Etat et des collectivités locales. » (P. MULLER, 1990). Mais ce rééquilibrage volontaire a été plus loin : c'est la montée en puissance de la figure du maire et sa forte capacité fédératrice et intégratrice qui ont fait du niveau communal le niveau de représentation démocratique du pouvoir et de l'autorité, hors d'atteinte de la concurrence d'un Etat « en ordre dispersé » (ibid.).

Si, dans le nouveau modèle d'action publique, la capacité d'agir de l' élu local est intégrée dans l'ensemble complexe de cet « acteur collectif » (J-M. OFFNER, 1996) qu'est la ville, en revanche sa légitimité, son autorité à agir le détachent nettement d'un jeu d'acteurs qui tendrait à mettre tout le monde au même niveau. Dans le contexte des changements socio-économiques, le maire a pu refonder sa légitimité au fur et à mesure que l'Etat perdait la sienne et peinait à l'adapter aux territoires. Cela en ville d'abord, mais également dans les campagnes.

Pourtant, sa situation a par certains aspects perdu en confort, si l'on peut dire : le « bouc émissaire anonyme » de l'administration, pour reprendre l'expression de Jacques Julliard (1985), qui participait de l'intérêt réciproque que trouvaient élus et fonctionnaires dans la « régulation croisée », perd de sa validité. La complémentarité a fait place à une certaine rivalité. Le maire est face à la régulation de conflits qui ne peuvent être évacués en invoquant la responsabilité de l'Etat. L' « impératif de la régulation à reconstruire » (D. LORRAIN, 1993) contribue à

expliquer l'évolution complexe de la figure du maire, sa dimension proprement politique entre homme d'action et notable traditionnel.

3-1, 2 a) Le personnage « perturbateur¹⁰⁶ » du maire urbain

« Il n'est pas de meilleur symbole de l'explosion urbaine de ces trente dernières années et de la prépondérance définitivement acquise des villes sur les campagnes que cette dissociation des figures du maire de ville et du maire de village. Celui-ci est resté le plus souvent un notable ancien style, vivante incarnation du consensus villageois et des difficultés de l'agriculture à s'adapter au monde moderne. Celui-là, au contraire, est devenu, selon la dimension de la ville qu'il dirige et sa personnalité propre, un personnage à l'échelle locale, régionale, nationale même. »

Cette affirmation de Jacques Julliard (1985) témoigne de l'importance croissante sur cette décennie de la fonction de maire dans les villes, « ce qui constitue sans doute un des événements les plus significatifs intervenus sur la scène politique française depuis la Seconde Guerre mondiale. » (Ibid.). Elle fait cependant valoir une opposition entre maire rural et maire urbain aujourd'hui pour partie dépassée.

- Le maire, incarnation de l'action locale

C'est cependant d'abord dans les grandes villes que s'affirme visiblement une forme de personnalisation de l'action publique, qui conduit Jacques Julliard à parler de « présidentialisme communal ».

Les années quatre-vingts sont en effet celles du glissement de la capacité d'influence dont étaient créditées les politiques publiques au bénéfice des hommes politiques. Tandis que le doute s'impose quant au pouvoir des politiques volontaristes d'aménagement à initier des dynamiques indépendantes des mutations économiques, l'activisme des maires s'impose comme un principe plus efficace d'intervention et de mobilisation des acteurs (G. BURGEL, 1985). Au plan local, l'initiative politique retrouve donc sa capacité d'action, mais sous une forme personnalisée : celle de la figure du maire de la grande ville, avec les paramètres qui la caractérisent de longévité du pouvoir, d'assimilation du territoire à une personnalité emblématique, et cet atout éventuel et concret (mais pas indispensable sur le plan symbolique tant la gestion locale est valorisée) que constitue le cumul des mandats. L'accession au poste de ministre d'Edmond Hervé en 1981

¹⁰⁶ Le « personnage perturbateur » est plus précisément, pour Daniel Béhar et Philippe Estèbe (1999), le député-maire qui symbolise la capacité du pouvoir urbain à user de son influence au niveau central.

facilite effectivement la « montée en puissance de la politique économique de la ville centre », et la capacité du *leadership* central à organiser l'intercommunalité comme nous le verrons plus loin (H. MICHEL, 1999).

Pourtant, l' élu local, en émergeant comme élément d'action aux côtés de l'Etat, est confronté lui aussi aux limites de l'intervention publique : celles des tentatives correctrices, mais aussi celle du développement de stratégies offensives de développement, qui, en le consacrant « entrepreneur », comportent le danger de brouiller sa légitimité de représentant élu.

La « force » du personnage repose alors sur sa capacité à synthétiser les différentes figures de sa fonction, en réalisant un équilibre qui puisse prétendre à incarner l'ensemble d'une communauté.

- De nouvelles figures de la légitimité s'ajoutent aux anciennes

La fonction d'intercession cède en effet la place à une fonction entrepreneuriale d'action. Dominique Lorrain (1998) analyse la fonction politique comme organisée autour de trois lignes de force : réaliser des actions, les légitimer, amoindrir les contradictions. L'homme politique local des années soixante était avant tout un « administrateur, un arrangeur de problèmes » (ibid.), un notable défini par son réseau de relations, moins impliqué en propre dans le contrôle des événements que chargé de faire « descendre » les orientations centrales en les nuancant. La montée en puissance des villes modifie ce comportement : l' élu, impliqué dans la détermination des choix stratégiques et dans leur suivi, agit en propre et devient animateur et entrepreneur.

Mais les deux modèles de l'action politique locale cohabitent. « Le modèle de l' élu entrepreneur public reste imparfaitement développé, et face aux défis que pose la décentralisation dans un contexte plus difficile les élus hésitent. » (Ibid.).

L'action politique localisée, se présentant comme opposée à l'action technocratique centralisée, se retrouve confrontée à la problématique qui est d' « entrer en action » avec sa connaissance du terrain, tout en conservant sa capacité à gouverner, à se légitimer, à conserver une distance dans l'action.

La dimension politique du pouvoir local, qui suppose de réguler les contradictions et les conflits, implique de n'être pas qu'entrepreneur et de rétablir une distance que le modèle entrepreneurial, avec l'implication forte dans l'action qu'il requiert, ne permet pas : rester un homme de réseaux, faire faire, techniciser... Le recours à la délégation et/ou à une certaine technicisation de la gestion municipale des services urbains permet l'implication tout en conservant l'intégrité du médiateur « au moment où la réforme établit un court-circuit entre décision locale et effet local » (ibid.).

Cette médiatisation de la demande sociale par l'appareillage scientifique et technique et un « savoir construit » contribue à l'évacuation des problématiques sociales les plus délicates. Elle permet l'action « modernisée », la légitime tout en préservant la vocation « présidentielle » du maire à représenter tous ses administrés et à incarner une unité théorique.

Dans les petites comme dans les grandes communes, la figure du maire entrepreneur ne peut s'ajouter à la figure paternelle qu'à condition de ne pas la remettre en cause : le pouvoir d'agir se cumule alors avec l'autorité, qui est celle du « père de famille », choisi par la population, sans médiation réelle malgré la « fiction juridique » du suffrage à deux degrés (J. JULLIARD, 1985)¹⁰⁷. La « longévité » politique du maire procède de et renforce l'identification de la communauté à son premier magistrat. « La fidélité de l'électorat municipal au maire sortant est une donnée bien connue qui se vérifie quelle que soit la taille de la ville ou la couleur politique. » (Ibid.). Tout comme l'apolitisme revendiqué dans la gestion des affaires locales conforte et découle du statut d'incarnation du corps de la communauté, uni et aspirant à un bien commun qui rassemble.

C'est également dans cette perspective d'une légitimité qui ne repose pas uniquement sur l'action maîtrisée (même si le bilan devient un exercice incontournable des campagnes électorales) que le pouvoir des maires ruraux peut être envisagé comme autre chose qu'une fiction.

3-1, 2 b) Quel pouvoir au village ? Transformations et permanences de la fonction municipale en campagne

Intégrée dans un système global géré en amont et en aval par des institutions extra-municipales, la commune rurale demeure un lieu de dynamisme politique : observant que les luttes pour la mairie conservent leur ardeur, Patrick Le Guirriec (1994) propose une lecture du pouvoir communal en campagne, non comme inexistant, mais comme témoignant d'un « accroissement du rôle du maire comme articulation entre les villageois et l'extérieur. »

Cet « extérieur » s'impose d'abord comme réduisant l'autonomie de la communauté villageoise et la marge de manœuvre de ses représentants politiques. Les liens de dépendance se sont

¹⁰⁷ C'est le maire qui choisit son Conseil et le propose au suffrage. En exercice, le pouvoir lui revient de plus en plus au détriment du Conseil. « La montée des services techniques ainsi que du cabinet politique du maire réduit [le rôle du Conseil] à l'état de chœur antique, dont l'approbation reste nécessaire -c'est la recherche du consensus municipal au travers du Conseil-, mais dont la marge d'initiative est très faible. » (J. JULLIARD, 1985).

effectivement tissés à plusieurs niveaux : l'action de l'Etat pour moderniser la production agricole, en conduisant à la mise en place d'organismes de pouvoir qui échappent à la gestion municipale (Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural, organismes de crédit, directions de l'Equipeement, de l'Agriculture...), a généré une dépendance économique ; l'insuffisance des ressources locales une dépendance administrative. La décentralisation a modifié les termes de la dépendance sans la réduire pour autant, car la nécessité de développer et gérer des ressources dans le cadre municipal insère la commune, avec ses moyens réduits, dans un système ouvert incontrôlable.

« On verra alors se multiplier les zones artisanales, les lotissements et les infrastructures touristiques de toutes sortes qui accentuent un peu plus le déplacement du pouvoir et qui font la démonstration de la fragilité de l'institution communale par la disjonction croissante entre la communauté traditionnelle et ses représentants politiques qui incarnent des valeurs nouvelles. » (P. LE GUIRRIEC, 1994). Certains maires parviennent ainsi à interrompre le processus d'exode rural en mettant en œuvre, souvent dans un cadre intercommunal, un projet intégré dans des contrats avec département, région, Etat... Bref, devenir un maire « entrepreneur » tel que décrit par Alain Faure (1992), avec suffisamment de relations et de capacité à exploiter les potentialités locales, apparaît comme la voie unique pour redonner un avenir au territoire, et suppose de partager la maîtrise de ce devenir.

Cette orientation peut être considérée comme une rupture obligée avec la gestion traditionnelle de l'espace communautaire et des valeurs qui l'organisent. Mais pour Patrick Le Guirriec, la rupture n'est pas si nette : l'élus local apparaît comme le seul à même de gérer « dans la continuité » ce changement, en ajoutant la légitimité de sa gestion managériale à sa légitimité traditionnelle. Il n'opère pas tant une disjonction qu'une articulation entre extérieur et identité communautaire.

Dans le même ordre d'idée, Jean-Claude Pradeilles, Marie-Christine Fourny et Bernard Pagand (1997a) décrivent, à propos des communes périurbaines grenobloises, l'émergence d'une puissance publique qui, face à la transformation de l'identité sociale de la communauté, vise à organiser l'espace pour la défense des intérêts locaux : dans un premier temps, le pouvoir local est certes placé en situation de défense des « caractères de la collectivité indigène. » Puis, prenant acte des transformations, « l'intervention publique actualise les rapports à la communauté d'origine sur des modes qui ne sont pas nécessairement, loin s'en faut, ceux de la rupture ou de la marginalisation des référents originels. » (Ibid.). Si les intérêts des agriculteurs ne sont plus les seuls à guider l'action municipale, une convergence « majeure et pérenne » peut s'opérer avec ceux des nouveaux résidents dans l'optique de préservation du cadre agricole, et constituer ainsi une référence continue, une valeur pour l'action municipale, en charge de la

gestion spatiale plus qu'économique de cette activité. Sous la banderole de cette valeur territoriale, la municipalité régule les tensions néanmoins importantes entre vocations résidentielle et agricole.

L'ajout de nouveaux pouvoirs et de nouveaux enjeux dans le champ traditionnel d'action des mairies n'empêche pas le maintien des préoccupations antérieures, qui conservent leur acuité : « Les rapports entre population éparsée et agglomérée, entre école privée et laïque ne sont plus les seules préoccupations des ruraux, mais continuent à fonder les oppositions au sein desquelles s'inscrivent les membres des communautés rurales. » (P. LE GUIRRIEC, 1994). Le territoire local est l'objet d'une gestion politique qui ne se définit pas comme un échantillon réduit de la gestion nationale, mais constitue un espace politique avec ses problématiques spécifiques.

La référence à l'espace communal et aux valeurs territoriales dont il serait le porte-parole légitime le maire rural dans sa fonction de médiation constante entre le local et le global. Si sa capacité d'action est réduite sans l'appui d'instances extérieures, et conditionnée à son intégration dans un réseau relationnel aux ramifications un peu étendues, son rôle politique repose sur des références constantes à la représentation territoriale. Co-administrateur du territoire national avec l'Etat, il est aussi émanation du groupe local. Sans être détenteur d'un pouvoir effectif sur une communauté ou sur son environnement, il se voit seulement conférer par elle une autorité qui lui permettra de les représenter à l'extérieur. « Les municipalités n'ont pas le pouvoir d'agir au nom de la communauté mais le devoir de la représenter, d'en incarner les valeurs fondamentales. La lutte pour le conseil municipal n'est pas alors une lutte pour un choix de décisions, mais une lutte entre groupes antagonistes cherchant à représenter des valeurs différentes. » (Ibid.).

La fonction municipale en campagne ne se définit donc pas tant comme détenant un réel « pouvoir d'action sur la chose publique » (ibid.) mais par la vocation à incarner un territoire, une identité communautaire et à les représenter à l'extérieur. Ce qu'exprime parfaitement l'un des maires rencontrés, à propos de la vision qu'il développe de sa commune pour l'avenir (Gosné, 1380 hab.) :

« Il faut être réaliste : le pouvoir du maire est très limité. Mais il y a des domaines d'action, comme l'image de la commune dans plusieurs années. Le vrai pouvoir de l'équipe municipale c'est ça : donner les grandes orientations, définir ce qu'on voudrait que sa commune devienne, donner l'ambiance sociale et culturelle, l'orientation globale d'une commune. Il ne faut pas espérer aller contre certaines choses, une loi qui arrive, il faut l'appliquer, mais dans la façon de l'appliquer ou de la faire appliquer, l'appréciation globale de ce que doit être la commune

transparaît forcément. Et le rôle du maire, c'est vraiment l'interface avec la population. A partir du moment où les grandes décisions échappent au pouvoir municipal, le maire est là pour exprimer ce que les gens ressentent et transmettre à l'instance supérieure. »

Parallèlement à l'affirmation de la volonté de définir une identité communale autonome s'impose dans le discours l'usage de références symboliques (telle que la communauté villageoise dans laquelle chacun se salue dans la rue). Tellement symboliques qu'il est plus aisé de détailler ce que la commune ne doit pas être, et le maire de Gosné préfère énoncer le négatif de l'image communale souhaitée. La puissance publique locale s'estime confrontée à un déficit identitaire. Pour le combler, elle cherche à fabriquer du sens et à énoncer des significations à partir de productions qu'elle ne maîtrise pas forcément : l'hypothèse d'une puissance publique « réduite à l'énonciation de sens par défaut » ne peut ainsi pas être écartée, dans le périurbain (J-C. PRADEILLES et al., 1997a) ; mais également en agglomération (D. BEHAR, 1997).

L'opposition entre notable rural et manager urbain ne paraît plus opératoire¹⁰⁸. En ville comme en milieu rural, la puissance publique locale s'affirme par sa légitimité à énoncer les valeurs de la communauté, et à les représenter à différentes échelles, à dialoguer avec des interlocuteurs variés, non uniquement pour faire remonter les doléances de la périphérie au centre, mais pour affirmer un projet pour le territoire en tant qu'espace pertinent pour rendre compte de l'existence d'une communauté et de son maintien dans le temps.

Les élus locaux, urbains et ruraux (et périurbains), partagent la conscience d'une stratégie communautaire à définir, d'une posture à adopter, à présenter et à soutenir. Cette stratégie est territorialisée, mais pas localisée au sens où il s'agirait d'un projet enraciné dans une autonomie communale et immuable de fonctionnement, à négocier avec l'Etat : les centralités politiques se sont multipliées, et la population périurbaine s'est diversifiée. La puissance publique locale émerge par sa capacité à agréger différentes échelles spatiales -au-delà de l'organisation de la relation centre-périphérie- et différentes demandes locales en valeurs communes, pour faire perdurer l'identité malgré les changements.

Le maire apparaît ainsi à même de réaliser la « quadrature du cercle » (P. MULLER, 1990) : articuler le local et le global, les enjeux économiques et les enjeux sociaux. « Parce qu'il dispose

¹⁰⁸ Constatant l'impossibilité d'opposer la figure du notable à celle de l'entrepreneur ou du militant pour analyser le « métier d'élus », Philippe Garraud (1994) conclut à sa banalisation et à la dilution de sa définition, ne correspondant finalement qu'à une occupation durable du pouvoir. En revanche, les dimensions du « métier politique » peuvent être caractérisées, notamment par la nécessaire capacité à assumer une fonction de représentation (ibid.). La fonction d'animateur de l'élus local devient prépondérante, autant pour permettre la coordination entre niveaux institutionnels que la communication avec la société civile.

d'une réserve de légitimité considérable, le maire est en mesure, s'il le souhaite, de combiner légitimité managériale (celle qui l'autorise à gérer sa commune comme une entreprise) et légitimité traditionnelle (celle de l' élu qui gère sa commune en "bon père de famille"). » (Ibid.). La figure du « gestionnaire de proximité », pétrie de familiarité et en partie défensive, s'additionne par « sédimentation » à celle du maire-manager, en ville comme en campagne (C. LE BART, 2003). C'est particulièrement dans les petites communes que l'action du maire, quels que soient ses effets, se fonde sur l'identification de la communauté à son territoire : toute intervention en matière de développement se légitime par la volonté de maintenir la cohésion sociale locale. « Le village est le lieu d'une sorte de "micro-management", limité certes, mais qui vient lever, dans une certaine mesure, la contradiction entre exigence de rationalité et exigence de proximité. » (P. MULLER, 1990).

L'effectivité de cette puissance publique se traduit davantage par l'énonciation de valeurs que par celle d'objectifs... Ces valeurs partagées manifestent la cohérence de la communauté et se réfèrent au territoire (comme la mixité, la préservation du paysage, la « ruralité » ou l' « urbanité »). Ce « recouvrement entre un espace et une appartenance par lequel l'intérieur et l'extérieur sont distincts » redonne une valeur aux limites physiques du territoire (M. RONCAYOLO, 1990).

Cependant, à bien des égards et vu de l'extérieur -de l'étranger ou « d'en haut », par le législateur- le paysage communal français se caractérise négativement par sa fragmentation. Et l' élu local apparaît bien isolé¹⁰⁹.

3-2 L' « exception française » de la fragmentation communale et son impact sur la gestion territoriale

La fragmentation communale est une problématique récurrente et ancienne, qui conditionne dans une large mesure les débats sur l'aménagement, mais relève également d'un champ de discussion beaucoup plus large. En effet, l'héritage et la signification que représente cet émiettement -qui peut s'interpréter comme la garantie des libertés fondamentales ou comme une donnée de nature

¹⁰⁹ Ainsi Ingrid Ernst (2001) s'interroge-t-elle sur les caractéristiques qui font de « L' élu français : un cas en Europe ? ». Dans le cadre du séminaire « Mobilités et territoires urbains » (séance du 12 mars 2003), Elisabeth Robin souligne, dans une perspective comparative avec l'Allemagne, le « pouvoir exorbitant » des élus français en matière d'urbanisme, l'isolement technique des maires de petites communes, et la dimension politique de leur rôle quand celui des maires allemands « consiste plutôt à être le garant de la bonne marche de l'administration et de l'application du droit. »

à conforter la suprématie étatique- renvoient à l'organisation politique d'une démocratie, et aux rapports historiques entre centre et périphérie.

Le choix politique effectué à la Révolution française de créer de nombreuses « petites » communes continue ainsi de s'imposer en tant qu'option spécifique d'administration démocratique du territoire et de la relation entre pouvoirs central et local. Le maintien de la commune comme cellule de base est une problématique d'administration des territoires par les instances politiques, avant d'être un problème d'aménagement.

Dans ces conditions, le problème de la petite taille démographique de nombreuses communes a longtemps été posé en termes d'optimum fonctionnel -en tant que seuil démographique- en deçà duquel le premier niveau de l'administration territoriale était dans l'incapacité de remplir ses fonctions administratives. C'est alors une problématique essentiellement rurale (§ 3-2, 1).

Avec la décentralisation, les communes « rentrent » officiellement en politique, et les maires deviennent l'interface entre une communauté territorialisée et l'extérieur. Mais parallèlement à cette construction politique d'une unité de la communauté, incarnée par le maire et matérialisée par un territoire, le risque de désagrégation qui menaçait la société sectorialisée apparaît également territorialisé. Les lectures de l'espace mettent en avant la multiplicité des fractures qui parcourent les organismes urbains élargis. La gestion harmonieuse du territoire ne peut être le fait de communes isolées : elle nécessite une coordination « stratégique » à l'échelle des enjeux. Dès lors, l'intercommunalité n'est plus une question technique ; elle engage le devenir du territoire. En cela, elle doit compter avec l'existence politique du local¹¹⁰. Mais la dimension territoriale réactualise la question du périmètre pertinent, et les questions de l'aménagement, de la géographie, prennent du poids aux côtés des dimensions juridiques et financières de la coopération.

L'optimum devient territorial et doit permettre de dépasser les clivages et les concurrences qui renforcent les inégalités (§ 3-2, 2). Si les discours sur l'intercommunalité et ses vertus prennent alors de moins en moins la peine de distinguer problématiques rurale, urbaine et « ruraine » (M. SUIRE, 1997), c'est certes parce que la problématique est devenue globale, mais aussi parce que le pouvoir de « qualifier » les territoires revient davantage aux gestionnaires locaux qu'aux instances centrales qui veulent inciter au regroupement pour aménager l'espace (§ 3-2, 3).

¹¹⁰ Et c'est dans ces communes rurales bretonnes, plus peuplées et pour lesquelles le regroupement est techniquement moins nécessaire, que le fort développement de l'intercommunalité est favorisé politiquement par une répartition du peuplement qui amoindrit les déséquilibres et les risques d'assujettissement de petites communes au pôle voisin (L. LAURENT, 1998).

3-2, 1 De la coopération « classique » à la coopération stratégique

En instituant la quasi-totalité de la mosaïque des paroisses en municipalités, la Révolution française tranche, dans le sens de la conservation d'un maillage très fin du territoire, une question qui fait déjà débat. En 1971, la loi Marcellin sur les fusions et regroupements de communes est un échec : si ce n'est pas la première tentative de « mise en ordre », elle demeure marquante car de semblables tentatives donnent de meilleurs résultats dans d'autres pays européens. L'exception française est cependant surtout sensible en milieu rural, le morcellement des ensembles urbains restant un problème répandu (M. SUIRE, 1997).

3-2, 1 a) Le problème de l'optimum quantitatif et la coopération technique

Les inconvénients classiques du morcellement communal sont d'ordre gestionnaire : surcoût administratif, manque de moyens techniques, humains et fiscaux pour assumer les fonctions administratives et la fourniture des prestations publiques. La fusion constituant une option politiquement délicate, la coopération intercommunale instaure une alternative : en partageant les dépenses, les communes peuvent faire des économies d'échelle, et assumer la mise en œuvre des réseaux tels que l'alimentation en eau, l'évacuation des déchets, l'électrification. La formule peu intégrée et ancienne du syndicat répond à ces nécessités. L'intercommunalité est, dans ce cadre, technique. Juridiquement, elle reste souple. La territorialisation de l'action publique n'est pas à l'ordre du jour ; non plus que la localisation du pouvoir sur un territoire autre que national.

Cette gestion intercommunale est globalement assurée sur l'ensemble du territoire. Sa problématique technique concerne avant tout le milieu rural, où la petite taille impose le rassemblement. Cette coopération « horizontale » (réunissant des communes) ne rivalise pas avec les relations verticales développées dans le cadre du système de la régulation croisée. En retour, on peut considérer, comme Hervé Michel (1999) ou Eric Kerrouche (2002) notamment, que le fonctionnement de ce « système politico-administratif local » est un obstacle structurel au développement d'une intercommunalité plus poussée : en favorisant le développement de relations personnelles entre services extérieurs de l'Etat et élus locaux, il réduit l'attractivité des formules intercommunales aux yeux des derniers, induit des « stratégies communales individualistes et corrélativement un certain cloisonnement des relations entre communes ». Il ne rend ainsi possible qu'une « coopération financièrement contrôlée par les communes et matériellement limitée à la gestion de compétences techniques (eau, déchets, transports...). » (H. MICHEL, 1999). Les encouragements étatiques à l'intégration intercommunale (création de structures à fiscalité propre dotées de compétences politiques : développement économique, et

aménagement de l'espace) resteront ainsi peu fructueuses jusqu'à ce que le système politique décentralisé encourage l'affirmation du profil d'élus « entrepreneur » et des stratégies offensives de développement territorial.

Même dans ce contexte, il faut noter que le développement d'un mode de gestion intercommunal de la voirie est limité par la « concurrence » des D.D.E, dont l'organisation offre une couverture exhaustive de l'espace (P. MENERAULT, 1995) et contribue à l'homogénéité territoriale du réseau viaire¹¹¹.

La gestion des transports collectifs est en revanche intercommunale et concerne le milieu urbain. Elle s'inscrit alors dans un autre contexte qui interdit d'en faire une pure question technique, la soumet aux clivages des territoires politiques et à la progression chaotique de l'intercommunalité. L'histoire de la première vague de réalisations dans ce domaine est davantage celle des relations entre ville-centre et compagnies privées (et département souvent) qu'entre communes. Dans ce secteur particulièrement décentralisé, la notion de Périmètre des Transports Urbains est instituée en 1949 (C. LEFEVRE, J-M. OFFNER, 1990), alors que c'est à la Belle Epoque que les transports collectifs urbains connaissent un essor très rapide et qu'à la veille de la Première Guerre rares sont les villes à n'avoir pas un système assez complet de transports collectifs reliant la commune-centre aux communes de banlieue¹¹². Ces réseaux seront cependant largement démantelés avec la croissance de l'usage de l'automobile. Leur reconstitution s'inscrira alors dans le cadre intercommunal, encouragée en cela par la nécessité d'atteindre un seuil démographique pour pouvoir percevoir le Versement Transport institué en 1973. Mais, suivant les agglomérations, les formules sont diverses -de la « souplesse » syndicale à une structure plus intégrée- et témoignent des aléas de la coopération. Plusieurs autorités organisatrices se partagent parfois le territoire aggloméré, faute d'entente entre centre et périphérie par exemple.

La gestion « technique » des transports est devenue stratégique au sein de territoires politiques qui tentent de coopérer dans différents domaines. Ainsi, à Rennes, la districalisation des transports échoue en 1979 : refusant de concentrer trop de pouvoirs dans la structure « intégratrice » du district, un nombre suffisant de communes obtient la création d'un syndicat intercommunal parallèle.

¹¹¹ Les réformes de l'Etat territorial sont cependant en passe de distendre ou au moins de reconfigurer ces liens, comme nous le verrons plus loin.

¹¹² Rennes dispose ainsi de 9 lignes desservant les faubourgs (Y. LEQUIN, 1983). Dans les villes importantes qui développent une politique urbaine ambitieuse dans la tradition haussmannienne, ces réseaux ont notamment pour vocation d'apporter une réponse à la crise du logement que connaissent les centres. Ils apparaissent comme des projets des municipalités centrales plus qu'intercommunaux (M. RONCAYOLO, 1983).

Le poids démographique de plus en plus considérable des principales communes de banlieue rend en théorie incontournable l'alliance comme il l'inscrit dans le cadre d'affrontements politiques.

3-2, 1 b) L'Etat s'intéresse au territoire des villes... et rencontre le pouvoir urbain.

Après 1945, la croissance urbaine et l'importance prise par les questions de planification spatiale déplacent l'impératif de regroupement des campagnes vers les agglomérations (M. SUIRE, 1997). L'Etat pousse les communes urbaines à la coordination, voire au regroupement forcé : les districts urbains sont créés en 1959, les communautés urbaines -dont le degré d'intégration est très élevé- sont imposées à Bordeaux, Lille, Lyon et Strasbourg en 1966. On rentre alors dans un nouveau type de coopération intercommunale, avec fiscalité propre et non additionnelle, et compétences minimales obligatoires (pas moins de onze dans le cas des communautés urbaines). Cette coopération, libérée de la tutelle financière des communes, assume des compétences « stratégiques », jugées sources de désordre lorsqu'elles sont assumées au niveau communal, notamment le développement économique (et les groupements peuvent aller jusqu'à charger la structure communautaire de fixer le taux de taxe professionnelle) et l'aménagement spatial.

On rentre également dans le « bras de fer » entre Etat et villes. Il ne s'agit pas, dans le cas urbain, de regrouper pour obtenir des entités de taille viable, mais de coordonner les territoires politiques au sein d'entités au fonctionnement imbriqué. Mais créer une unité communautaire de conception et de décision sur ces espaces solidaires de fait heurte la volonté des communes -déjà compromise par les évolutions spatiales rapides- de garder une maîtrise sur le destin de leur territoire. La coordination implique de trouver un terrain d'entente entre des communes qui sont spontanément plus en relation de concurrence que de complémentarité. Le *leadership* central n'a pas d'évidence dans un contexte où la périphérie a acquis une certaine visibilité : démographique mais aussi économique, avec la déconcentration de certaines activités. Les relations potentiellement conflictuelles entre ville-centre et communes périphériques, ou entre communes de couleur politique opposée, font du niveau intercommunal un niveau politique qui participe à la (re)distribution du pouvoir, et dont la construction dépend des rapports de force qui parcourent le système local. Ce niveau doit être construit politiquement « d'en bas », et non imposé sans régulation préalable de ces rapports de force.

La concurrence entre communes peut cependant déboucher sur un projet commun, fondé sur la volonté d'affirmer la ville contre l'Etat, de constituer un compromis local échappant aux

directions centrales. Mais ce compromis s'élabore en fonction de l'appropriation locale des enjeux territoriaux, et de l'équilibre qui pourra être trouvé.

Sans constituer des collectivités locales à part entière, le poids des villes dans les paysages politiques et administratifs s'accroît (F. AMPE, B. JOUVE, 2003). Entre concurrence ou complémentarité avec l'Etat, la ville est un territoire politique qui a dégagé une capacité d'action lui permettant de s'affranchir de la tutelle étatique, d'autant plus naturellement que les services déconcentrés n'ont pas su ou pu adapter leur culture à l'urbanisation, faute peut-être d'implication réelle (H. REIGNER, 2000).

Les maires des grandes villes affirment ainsi en 1979¹¹³ leur opposition à toute coordination imposée d'en haut. Le compromis entre les impératifs de la planification urbaine et le respect des libertés communales penche en faveur des secondes ; les velléités de l'Etat de forcer l'adhésion n'atteignent pas le stade de la législation (M. SUIRE, 1997).

Ce dernier ne prétend plus non plus désigner *a priori* ce qui convient aux territoires en fonction de leur caractère urbain ou rural. Ces désignations apparaissent en effet prises à rebours par les collectivités locales¹¹⁴.

Si l'Etat ne renonce pas à organiser la coopération selon des problématiques territoriales, en faire un présupposé de la coordination achoppe sur les représentations locales du territoire. Mais par modification progressive des règles du jeu intercommunal, il change la nature des dispositifs en permettant aux structures existantes d'évoluer.

La loi relative à l'administration territoriale de la République du 6 février 1992 (loi A.T.R) permet ainsi le glissement entre les différentes formes d'E.P.C.I existantes et celles qu'elle crée ; elle laisse l'initiative aux communes pour la définition du périmètre, de certaines compétences et du dispositif fiscal dans une moindre mesure, et peut donc être perçue à la fois comme l'expression de la volonté rationalisatrice de l'Etat (voire comme procédant d'une logique dirigiste) mais aussi comme la prise en compte nécessaire de dynamiques locales difficilement malléables de front. C'est à ce prix que le renouveau intercommunal aura lieu (la loi rencontre un succès important), mais principalement dans le cadre du canton, portant la trace des stratégies communales d'alliance ou d'évitement et de l'impact important du personnage du Conseiller

¹¹³ Livre blanc sur la réforme des collectivités locales *La renaissance de la ville*, Association des Maires de Grandes Villes de France.

¹¹⁴ La formule du « district urbain » instaurée en 1959 a connu une part importante de son succès -par ailleurs faible- en milieu rural, et l'épithète tombe en 1970. Les communautés de communes, qui ont, par opposition aux communautés de villes, une vocation rurale, se rencontrent également en milieu urbain.

général. « Le choix du périmètre est donc l'affaire des élus entre eux. » (J-F. GAUCHER, G. BAUDELLE, 1995).

S'il y a un projet pour le territoire, il est donc défini localement. Les collectivités locales décident du statut du territoire et des modalités de sa gestion intercommunale. La possibilité d'imposer brutalement une rationalisation des périmètres et des formules de la gestion locale n'a d'ailleurs pas été saisie lors de la réforme majeure de la décentralisation, malgré d'importants débats théoriques préalables sur les nécessités de l'intercommunalité. Cependant, les évolutions de la gestion municipale dont la réforme découle, et qu'elle conforte en retour, facilitent l'avènement d'une coopération fondée sur le projet. En charge de territoires complexes, les élus, notamment urbains, se sont familiarisés avec cette notion, et le niveau intercommunal prend un intérêt renforcé, moins pour obéir aux injonctions étatiques que pour augmenter la prise en charge locale de la gestion territoriale. Le développement des pratiques de contractualisation verticale, associant différents échelons de la puissance publique, souligne la valeur d'une coopération plus intégrée sur le plan horizontal afin de constituer un interlocuteur crédible dans cet empilement.

3-2, 2 Les niveaux décentralisés de la puissance publique face au transfert de compétences

L'« exception française » est une problématique qui, non seulement reste d'actualité, mais s'est trouvée réactualisée par la décentralisation. Celle-ci s'est effectuée sans redécoupage territorial ; et si les débats ont à nouveau souligné l'exigence théorique du regroupement intercommunal et surtout l'importance d'une gestion urbaine au niveau de l'agglomération, le « réalisme politique » interdit de conformer unilatéralement la réalité à ces termes et consacra la commune. La délégation de compétences à un organisme de coopération intercommunale n'est donc pas une condition juridique préalable au transfert des responsabilités : les modalités de la gestion des territoires n'étant pas déterminées *a priori*, mais simplement balisées par l'Etat, elles s'effectuent selon des configurations variables : c'est une composition entre l'égalité de droit des communes entre elles et la perception qu'elles développent des nécessités fonctionnelles de la gestion. C'est-à-dire qu'elles composent avec la figure clef de l'élus local, tout en devant s'inscrire dans les cadres juridiques et réglementaires que fixe l'Etat.

L'évolution de ces cadres juridiques, si le principe de l'adhésion volontaire devient incontournable, manifeste cependant que l'Etat n'a pas renoncé à sa volonté rationalisatrice.

Mais à la poursuite pénible de l'optimum territorial, le principe des « blocs de compétences » ajoute une autre stratégie : donner à des institutions, dont la compétence s'exerce sur un territoire vaste, le rôle d'aménageur (D. BEHAR, P. ESTEBE, 2003b). Le cadre régional apparaît alors comme pertinent pour organiser l'urbanisation. Son affirmation va se heurter à la concurrence du département et des villes. Ces acteurs sont en effet plus à même de tirer leur épingle du jeu des accords multiniveaux que requiert la spécialisation fonctionnelle, compte tenu du fait que cette spécialisation s'avère être moins une répartition ferme des compétences qu'un partage (S. BIAREZ, 1993) ; en conséquence, les collectivités territoriales développent des projets qui dépassent leurs compétences, affirmant un rôle politique sans relation avec leur statut institutionnel (D. BEHAR, P. ESTEBE, 2000).

3-2, 2 a) Les villes, « gagnants de la décentralisation » devant les régions

La décentralisation s'inscrit dans le contexte d'émergence du local comme niveau d'élaboration et de mise en œuvre de véritables politiques et programmes publics, pour partie autonomes, c'est-à-dire d'une « réelle modification des voies de l'action publique ». Ce phénomène est commun à toute l'Europe, et se traduit par la montée en puissance des villes et des régions (R. BALME, A. FAURE, 2000).

Pour changer ainsi la nature des politiques publiques, les politiques locales doivent être portées par des échelons non seulement pertinents, mais actifs. La vitalité de la société politique locale et de ses initiatives est un facteur important dans la genèse de cette réforme d'envergure (S. BIAREZ, 1993).

L'intercommunalité de projet se met donc en œuvre à partir des projets territoriaux des éléments les plus actifs au niveau local. Dans cette situation, les maires des grandes villes apparaissent effectivement actifs, qui cherchent depuis les années soixante-dix à sortir des limites étroites de leur territoire électif pour tenter d'affirmer un rôle fédérateur sur l'ensemble de l'agglomération (M. SUIRE, 1997).

En revanche, la région, qui recueillait les suffrages des observateurs (non élus) pour l'adéquation de son échelle aux enjeux de la gestion territoriale, ne s'est pas imposée (D. LORRAIN, 1993). Pourtant, considérée depuis la seconde moitié des années soixante-dix comme l'échelon pertinent du développement et de la modernisation des territoires, elle est consacrée comme niveau compétent pour l'aménagement par la réforme de la décentralisation ; et l'évolution des

Contrats de Plan révèle la valeur croissante qu'accorde l'Etat à une planification décentralisée à l'échelon régional¹¹⁵.

En Bretagne, l'optique du développement régional a induit depuis quelques années déjà des prises de position innovantes sur l'aménagement et la place des villes dans l'espace breton. La création du Comité d'Etudes et de Liaison des Intérêts Bretons (C.E.L.I.B), assemblée réunissant des maires, des conseillers généraux, des organismes professionnels, témoigne des potentialités d'une réflexion commune à cette échelle. Cette dernière conduit à récuser le mode d'urbanisation induit par le développement industriel, considérant qu'en sacrifiant l'atout du cadre de vie urbain, il porte préjudice au développement régional¹¹⁶. Les réflexions portent aussi sur les évolutions de l'urbanisation relativement à la réorganisation du temps de travail et à la généralisation de l'automobile : l'urbanisation commençante des campagnes évite la surconcentration urbaine mais peut porter préjudice aux paysages et alourdir les coûts collectifs, à moins d'être organisée dans le cadre des pays. Il serait alors possible de bloquer la croissance des villes anciennes et d'accueillir les populations supplémentaires « dans de petites villes satellites d'une dizaine de milliers d'habitants, relativement denses, bien équipées et bien reliées à la ville principale. L'objectif est de préserver le littoral, les terres agricoles et le charme de certaines villes anciennes tout en rapprochant l'habitat de la campagne. » (L. LAURENT, 1995). La maîtrise par les Bretons de l'évolution de leur région passe donc par une organisation en pays coordonnés au niveau régional. Mais la pérennisation de ce niveau intermédiaire entre communes et départements échoue : la région est bien engagée (à partir de 1976) avec l'Etat dans les contrats de pays, mais ceux-ci ont une portée limitée dans l'espace et dans le temps, et servent au financement de demandes communales hétérogènes. Les pays sont « neutralisés par les départements, d'autant plus facilement que la Région n'intervient pas pour les défendre. » (H. MICHEL, 1999). La stratégie territoriale de la Région prend durablement la commune pour interlocuteur (ibid.). Sur ce terrain, les villes-centres et les départements sont une concurrence redoutable.

Entérinant donc des changements de pratiques antérieurs, la « révolution tranquille » de la décentralisation (D. LORRAIN, 1993) s'est réalisée sans heurt. Elle a cependant généré sa

¹¹⁵ La première génération (1984-1988) se présente encore comme un instrument d'exécution du plan national, alors que la deuxième génération (1989-1993) apparaît davantage comme un mode de relation entre les deux échelons (S. BIAREZ, 1993).

¹¹⁶ « Dans la mesure où, en Bretagne comme ailleurs, on tend à l'uniformisation du cadre et du mode de vie, au nom de quoi demander qu'un nombre croissant de personnes originaires de la région continuent à y travailler ou à y vivre, ou puissent y revenir quand elles le souhaitent. Autrement dit, si l'on vit de la même façon à Brest, Rennes, Marseille, Lyon ou Lille, à partir de quel critère va-t-on faire croître plus vite telle ou telle ville ? » Livre blanc du CELIB, *Bretagne, une ambition nouvelle*, 1970 (cité par R. ALLAIN, 1992).

propre dynamique, modifiant en retour le contexte qui l'a rendue possible. « Telle fut la voie, étrange, surprenante, prise par la décentralisation en France : après des années de débats stériles pour savoir si la réforme régionale devait s'opérer autour du département ou de la région, on s'aperçut tout à coup que la place avait été prise par un troisième larron : la ville. » (J. JULLIARD, 1985). Les grandes mairies urbaines émergent comme les « grands gagnants de la décentralisation. » (D. LORRAIN, 1993). Ce sont des gagnants « stratégiques » car, sur le plan juridique, les communes bénéficient du même traitement quelle que soit leur taille.

La commune rurale devient donc en théorie maîtresse de son devenir territorial. C'est sur ce créneau que le département négocie le changement et trouve une « nouvelle légitimité en devenant le point d'équilibre entre la France rurale et celle des villes. » (Ibid.).

3-2, 2 b) Communes rurales et périurbaines sous la tutelle départementale

Les compétences sont transférées sans distinction à un ensemble de communes aux caractéristiques très inégales. Les spécialistes du droit public analysent parfois cette égalité de droit du pouvoir communal comme générant une inégalité de fait dans le contexte de coopération insuffisante (P. ESTEBE, T. KIRSZBAUM, 1997). Pour Yves Jegouzo (1993), l'égalité juridique a renforcé les inégalités préexistantes compte tenu de l'appropriation différenciée des nouvelles compétences. Pour les communes rurales, l'extension de la sphère d'intervention est « purement abstraite », voire génératrice de nouveaux dysfonctionnements. Le retrait de l'Etat laisse la possibilité aux « friches administratives » de se développer (ibid.). Sur le plan fiscal, en dehors de quelques ajustements, les finances locales ne sont pas réformées et leur structure reste inchangée (J. LE CACHEUX, L. TOURJANSKY, 1993). Les assiettes fiscales sont en conséquence fréquemment restreintes. La décentralisation coïncide de plus avec l'adoption d'une politique de rigueur. Si l'autonomie est acquise dans les textes, la marge de manœuvre est réduite ; la présence financière d'autres échelons de l'action publique reste très importante. La responsabilisation des élus locaux et l'adéquation des services publics à la demande locale, qui étaient attendues de la réforme, ont été sans doute favorisées mais avec des restrictions. L'étude des dépenses et recettes communales fait apparaître d'énormes écarts dans la nature de la gestion des petites et grosses communes : « La gestion d'une grande ville est sans aucun doute plus proche de celle d'un département que de celle d'une commune rurale. La petite commune, symbole pour certains de la démocratie locale, semble en marge des mutations en cours (...). » (Ibid.).

Les petites communes n'ayant pas les moyens d'exercer seules leurs nouvelles responsabilités, le scénario évoqué par Yves Jégouzo (1993) de la « mise en "régie départementale" » est bien engagé : le niveau départemental manifeste une tendance croissante à l'intervention dans la gestion de l'espace rural. L'absence théorique de tutelle d'une collectivité sur une autre conduit en pratique à la mainmise du Conseil général sur les communes rurales : par l'allocation d'aides financières, le développement de structures d'assistance technique, il occupe les « vides administratifs » laissés par le redéploiement de l'administration de l'Etat, prédisposé en cela par les compétences qui lui ont été octroyées, comme l'aménagement rural et le transport interurbain par route. « Il en a le goût du fait de la structure du conseil général, de la surreprésentation des zones rurales qui le caractérise et du rôle d'intermédiaire naturel entre les communes rurales et l'assemblée départementale qui revient au conseiller général élu dans le cadre du canton. » (Y. JEGOUZO, 1993).

Inclinaison du département vers le monde rural et investissement du territoire aggloméré par les élus des villes-centres : cette forme de partition spatiale de la maîtrise politique conduit à dissocier aménagement urbain et aménagement rural, agglomération aux prises avec les problématiques de mobilité urbaine et périurbain de plus en plus motorisé, voirie et urbanisme. Comme l'explicite Marc Wiel (1999), à l'exception de quelques départements très urbanisés et dans le cas d'une intercommunalité urbaine défailante, les Conseils généraux ne sont pas concernés par les questions d'aménagement urbain ; ils le sont en revanche par l'aménagement de territoires dont les gestionnaires attachent à la route une forte valeur symbolique : à la valeur utilitaire du désenclavement s'ajoute, par le lien avec la ville, le sentiment de partager une modernité monopolisée par elle. L'exercice de la compétence transports publics a une valeur moindre, mais elle correspond à une forme de prestation sociale en direction de ces communes à développer (ibid.), un signe de soutien qui peut se suffire à lui-même. Dans cette perspective, on comprend que l'articulation avec le réseau de transport de la ville ait moins de force que le « droit » de pénétrer en son cœur depuis sa lointaine périphérie : les velléités de la ville de Rennes d'interdire la circulation des cars départementaux sur les quais (au même titre que celle des véhicules particuliers) ont ainsi été très mal accueillies¹¹⁷.

Le problème de « sous-administration » ou de « maladministration » -soit l'absence de services publics indispensables- que connaît l'espace rural (Y. JEGOUZO, 1993) n'est pas étranger aux communes périurbaines : « S'il faut franchir le seuil des 30 000 habitants pour qu'une commune

¹¹⁷ Entretien avec M. Roulleau, ingénieur subdivisionnaire Rennes-Nord, D.D.E 35.

dispose de la totalité des équipements publics qu'attend d'elle l'administré de cette fin du XXème siècle (...), cela n'a pas trop d'importance pour l'habitant d'une commune de moins de 2000 habitants incluse dans une agglomération importante. Il trouvera à sa porte, dans la commune voisine, la piscine couverte, l'école de musique qu'il souhaite fréquenter. (...). Il n'en va pas de même pour la commune rurale. » (Ibid.). L'expansion périurbaine rend moins opératoire cette distinction entre commune rurale et commune de l'agglomération, et Yves Jegouzo souligne - alors que le périurbain en tant que tel n'est pas encore une catégorie spatiale de l'I.N.S.E.E- que le rural est un espace hétérogène. Mais il insiste d'autant sur cette unité que constitue le problème de gestion, élément commun essentiel dont l'importance ne doit pas être occultée par les différenciations à l'œuvre. Dans le périurbain même en croissance, la « commune voisine » n'a pas la même proximité que dans la ville agglomérée.

En étant des « îles » de l'« archipel » urbain (F. BEAUCIRE, P-H. EMANGARD, 1997), les communes périurbaines restent des îles qui cherchent à être reliées sans être rejointes. Sur un plan fonctionnel, la motorisation de leurs résidents peut permettre un maillage large du réseau de services, ce dont prennent acte les entreprises parapubliques dans la restructuration de leur présence territoriale. Mais, bien sûr, l'île ne tient pas à être vidée de sa substance et l'une des problématiques récurrentes énoncées par les élus rencontrés est cet ajustement de la stratégie territoriale à une croissance démographique qui ne s'accompagne pas nécessairement du maintien (et de la fréquentation) des services communaux. Il faut décider de ce qui devrait être conservé sur place, de ce à quoi on peut renoncer, et négocier ce projet avec d'autres territoires, ainsi que l'exprime par exemple le maire de Montreuil-sur-Ille (1554 hab., en croissance démographique sur 1990-1999) :

« On a encore la chance d'avoir des commerces, même si on en perd encore un petit peu de temps en temps, mais bon, il y a des choses qui ne sont pas forcément vitales dans un premier temps, par exemple, il y a une marchande de vêtements qui va fermer parce que des vêtements, on n'en vend pas tous les jours à Montreuil... L'auto-école aussi va fermer, il y en a quelques unes qui sont proches d'ici, à 3-4 km, donc c'est la concurrence. Pour les commerces, on n'a pas à se plaindre, ce n'est pas la préoccupation primordiale. Ce serait plutôt les services : est-ce que les gens ont toujours besoin d'avoir La Poste, des banques ? Il faut se demander si c'est primordial pour les gens, et ne pas rouspéter si les gens finalement vont à Saint-Aubin-du-Cormier, du moment qu'on a ici un distributeur de billets. »

Si la distinction traditionnelle entre aggloméré et non-aggloméré perd de sa pertinence, demeure entre communes rurales et communes périurbaines une communauté de problèmes liée à la

fourniture de services. Cet enjeu conduit la commune à discuter le désir de maintien des services sur place quand il existe une perspective d'attraction en dehors d'eux, et à se percevoir comme l'élément d'un tout territorial, incluant ou non l'agglomération.

Cette progression de la perception pourrait en conséquence constituer une occasion de dépassement de l'opposition entre agglomération et périphérie. Maladministration des campagnes, complexité urbaine : ces deux axes problématiques renforcés par la décentralisation poussent à l'élaboration d'un échelon de solidarité ville-campagne. Mais c'est moins l'Etat qui se trouve à l'origine de cette évolution des représentations que les deux acteurs évoqués qui sont l'agglomération et le département. Le dépassement du clivage villes-campagnes n'est pas évident quand ce sont ces deux acteurs qui prévalent.

3-2, 3 Dépasser le clivage entre villes et campagnes

En traitant le territoire de façon indifférenciée sous la même catégorie « commune », traitant « de manière égale la grande métropole régionale et la commune de moins de 100 habitants » (Y. JEGOUZO, 1993), la décentralisation a conjointement « oublié » la ville et confronté les communes rurales à des responsabilités lourdes. Les spécificités des communes ont été gommées, tout particulièrement en matière d'urbanisme, le transfert de la compétence conduisant à élargir à l'ensemble des municipalités l'usage des outils considérés jusqu'ici comme spécifiquement urbains du schéma directeur et du P.O.S (ibid.). La tâche communale en matière d'urbanisme est compliquée par un processus de décentralisation dont la raison d'être n'est pas la refonte de la politique urbaine, mais la constitution des collectivités territoriales en lieux d'exercice de fonctions remplies auparavant par l'administration de l'Etat (P. LEMONIER, 1985). Qui plus est, si le droit ne distingue pas villes et campagnes, la politique nationale d'aménagement en fait en revanche deux espaces de perspectives et d'interventions totalement distinctes : « (...) d'un côté -au titre de la politique urbaine- les problèmes liés à une croissance trop rapide et parfois désordonnée des villes, d'un autre côté -au titre de la politique rurale- la gestion de la récession démographique des campagnes. Chaque axe de cette politique s'est peu à peu identifié comme politique autonome, développant sa logique, ses outils d'intervention, ses pouvoirs d'influence. » (Y. JANVIER, 1993).

L'égalité et l'autonomie de droit engendrent des tensions dans des territoires dépendants de fait. Les différents niveaux de compétence rendent incontournables les accords, et en cela évitent en théorie la tutelle d'une collectivité sur une autre. Dans le système politique français, décrit sous la forme de l'emboîtement des niveaux décisionnels et de la superposition des aires de

compétences, c'est l'existence d'une réelle décentralisation et, donc, la multiplication des centres de décision qui engendrent le besoin d'accords entre « niveaux de pouvoir » (M. BASLE, 2000). Mais l'hétérogénéité des autorités officielles, en termes de pouvoir, de légitimité, de ressources induit un double mouvement antagoniste de repli sur soi et de conscience de l'impératif de mise en commun. Les accords liant ces « Etats en concurrence dans l'Etat », réglementés par les textes constitutionnels et des « pratiques de jeux répétés » nécessitent une meilleure utilisation des compétences étatiques décentralisées (ibid.).

Pour l'Etat, la prise en compte des différenciations territoriales, et la nécessité d'initier des dynamiques qui réunissent ces espaces complémentaires, constituent donc une problématique qui se trouve donc réactualisée rapidement. Les « révolutions » tranquilles sont appelées à se suivre. L'enjeu principal est l'instauration d'une solidarité ville-campagne, alors que la distinction entre l'espace rural et l'espace urbain constitue encore une dimension structurelle du pouvoir local et de son organisation (P. ESTEBE, 2003).

3-2, 3 a) L'épopée des pays, espace de solidarité villes-campagnes

Avec la L.O.A.D.T et la L.O.A.D.D.T resurgit en 1995 et 1999 la notion de pays, qui définit de nouveaux périmètres de coopération stratégique. Il ne s'agit pas de renforcer l'intégration des groupements existants, mais d'inciter ces groupements à un mouvement fédéraliste pour constituer « un territoire présentant une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale¹¹⁸ » et assurer son développement. Le flou de la définition est sans doute une condition de recevabilité de la notion par les communes et groupements, auxquels revient l'initiative, mais elle ne garantit pas la prise en compte, par ces territoires de cohésion et « le cas échéant¹¹⁹ », des solidarités réciproques entre villes et campagnes. Pourtant, c'est là une dimension essentielle de cette notion qui n'est pas tout à fait nouvelle, spécialement pour la Bretagne.

Développée par le C.E.L.I.B, la notion de pays renvoie à un espace où les individus sont à la fois producteurs-consommateurs et habitants. Non seulement le pays concilie les dimensions socio-économique et culturelle, mais il a un potentiel réformateur de l'organisation administrative territoriale, le couple pays-région ayant vocation à remplacer celui que forment communes et département (H. MICHEL, 1999). Seul cadre à même de permettre une maîtrise harmonieuse de l'organisation spatiale, il doit devenir le niveau de la planification locale, et celui d'une solidarité

¹¹⁸ Loi d'orientation du 5 février 1995 relative à l'aménagement et au développement du territoire (L.O.A.D.T).

¹¹⁹ Ibid.

budgétaire « de voisinage », expression locale de « la communauté de destin des villes et des campagnes », en contrôlant la répartition territoriale des dotations globalisées (L. LAURENT, 1995).

Le pays va ainsi constituer l'outil de développement des territoires infrarégionaux, qui se détachent au sein de la mobilisation régionale organisée sous la conduite du C.E.L.I.B en vue de la modernisation de la Bretagne.

Mais la solidarité ville-campagne est difficile à concrétiser dans les structures horizontales, et à entériner dans la contractualisation verticale entre Etat et collectivités locales. Les premières procédures privilégiant le développement territorial sont destinées à l'espace rural : les Plans d'aménagement rural¹²⁰ (1972) et les premiers contrats de pays (1975) visent à lutter contre sa désertification (J-P. DEFFONTAINES, J-P. PROD'HOMME, 2001). Dans le contexte persistant de crise de l'économie et de l'aménagement, les formules contractuelles se développent, souvent ciblées sur une thématique (pays d'accueil touristique à partir de 1977, comités de bassin d'emploi en 1982). La notion de pays est banalisée. Si le projet territorial de développement est multicantonal, s'il n'est plus réservé aux territoires déshérités mais peut s'appliquer à toutes les zones où se manifeste un désir d'agir sur un périmètre qui fonde un sentiment commun d'appartenance, ce sentiment commun reste principalement axé sur une identité de « problème ». L'intercommunalité de solidarité, réunissant des entités d'inégales richesses et caractéristiques, autour d'un projet comportant plusieurs thématiques, est plus difficile à faire émerger. Quand la problématique (le tourisme par exemple) définit le territoire, la question du périmètre pertinent est contingente ; il varie en fonction de l'axe privilégié, et de l'adhésion des communes à cet axe. La réflexion du C.E.L.I.B est progressivement vidée de son contenu, cet organisme échouant d'ailleurs dans son projet de devenir structure de coordination des pays qui préfèrent une structure autonome. « L'effacement du C.E.L.I.B fera le reste. Les plans d'aménagement ruraux, les pays touristiques d'accueil, les divers contrats avec les villes ou les quartiers populariseront l'idée que le développement des villes et des campagnes sont des aventures séparées. » (L. LAURENT, 1995).

Les expériences innovantes de pays ont donc eu des limites : le pays est le support d'une stratégie de développement, qui n'inclut pas nécessairement ni solidarité fiscale, ni planification spatiale, ni création d'un niveau d'administration territoriale. Or, la question de la cohérence des

¹²⁰ Les treize P.A.R bretons (dont 5 en Ile-et-Vilaine) ne débouchent dans un premier temps sur aucun engagement contractuel. C'est au prix d'une souplesse accrue qu'ils se prolongeront par des contrats régionaux ou nationaux, avant de passer le relais, avec la décentralisation, aux chartes intercommunales (3 en Ile-et-Vilaine), de formule encore plus souple (Association pour la Promotion des Pays, 2002).

diverses actions sur un périmètre suffisamment large pour rendre compte de leurs effets, et stable pour mettre en œuvre des dispositifs efficaces et démocratiques, devient récurrente, d'autant que la loi A.T.R (1992), en chargeant le département d'organiser l'intercommunalité sur le territoire, a privilégié l'échelle trop restreinte du canton.

3-2, 3 b) Rendre le territoire « gouvernable » : les lois « Chevènement », « Voynet », « Gayssot »

La fin des années quatre-vingt-dix est décrite comme la période d'un certain « retour » de l'Etat sur la question territoriale : en 1995, l'échelon du pays relançait la question du périmètre pertinent mais dans une perspective plutôt « ruraliste » ; la loi « Voynet » aborde en revanche aussi la question des agglomérations, et lie la contractualisation à un approfondissement de l'intercommunalité (les « contrats d'agglomération » étant signés avec des groupements à taxe professionnelle unique). La loi du 12 juillet 1999 (« Chevènement ») inaugure une « nouvelle ère de l'intercommunalité », en allant au-delà de la rationalisation des formules intercommunales pour manifester un « changement dans l'appréhension des territoires assez soigneusement orchestré par l'Etat » (E. KERROUCHE, 2002). La loi Solidarité et Renouvellement Urbain (« Gayssot ») définit les outils de la planification, qui doivent témoigner de l'élaboration de projets de développement durable à l'échelle de l'aire urbaine. Le Schéma de cohérence territoriale a vocation à couvrir un périmètre plus large que le Schéma directeur, et surtout à dépasser les enjeux économiques que ce document incarnait préférentiellement. L'enjeu de l'articulation entre urbanisme, habitat et déplacements est également social et environnemental.

L'évolution législative de l'intercommunalité est donc devenue indissociable de l'évolution des préoccupations d'aménagement, elles-mêmes placées sous le signe de la cohésion sociale et du développement durable : les trois lois promulguées au tournant du siècle forment donc de ce point de vue un ensemble¹²¹. Pour contractualiser avec l'Etat ou pour échapper à la règle de « constructibilité limitée », il faut faire valoir un périmètre et un projet valables, en reconnaissant le rôle structurant des agglomérations et en recherchant un développement territorial global. L'exigence de la « durabilité » du développement implique de conjuguer compétitivité et lutte contre l'éclatement du tissu urbain, à contre-courant de la tendance dominante.

¹²¹ Néanmoins, l'incohérence demeure sur la définition de ce périmètre, qui n'est pas le même selon les lois. Fondamentalement, ces lois relèvent de logiques ministérielles distinctes et cherchent à faire émerger, qui un territoire juridico-fiscal, qui un territoire de projet, qui un territoire rationnellement équipé. L'intérêt potentiel est qu'elles inspirent mutuellement leur application respective dans le sens d'une extension des périmètres. (M. BELLIOU, C. BRUNNER, M. WIEL, 2000).

Cette « décentralisation de projet » institue donc une perspective de contenu, en dépassant les questions de méthode (F. BEAUCIRE, 2001). Au méthodologique « travailler ensemble autrement » du développement durable s'ajoutent la prescription des finalités et la promotion d'une conception de la ville comme mixte et compacte. Ces objectifs, qui doivent inspirer les projets de territoires prétendant au contrat, doivent être validés par l'Etat, défi considérable puisqu'il s'agit de dépasser le « discours relativement consensuel » pour l'évaluation de dispositions concrètes et de « la teneur en développement durable » des projets des communautés. La dimension la plus ambitieuse de ces lois appelle donc le renforcement du rôle de l'Etat (ibid.). Cette cohérence obligée entre politiques intercommunales d'équipement et d'aménagement et objectifs d'intérêt général (et de formulation générale) est effectivement parfois perçue comme un recul de la décentralisation¹²².

Il faut aussi veiller à éviter une mise en application cloisonnée des lois, quand les lois « Voynet » et S.R.U doivent « inspirer » le renouveau intercommunal juridique. La « bonne échelle » préconisée par ces deux lois est effectivement plus large que celle des communautés d'agglomérations « Chevènement » qui se sont créées. Quant aux pays, alternative aux projets d'agglomération, ils peuvent se constituer contre cette dernière, l'encerclant dans une stratégie de repli.

La notion de « pays urbain » permet de dépasser la distinction, instaurée par la législation, entre contrats d'agglomération et chartes de pays. Elle constitue une alternative à un « projet d'agglomération » trop effrayant sans doute pour permettre le dialogue avec la périphérie. Bien qu'entouré de « pays périurbains » (au moins à l'Ouest et au Sud), le « pays de Rennes » en est un bon exemple et son périmètre est plus large que celui de l'intercommunalité d'agglomération¹²³ (Cf. figure 10). Autre point positif : c'est dans ces périmètres de pays que commence en Ile-et-Vilaine l'élaboration des S.Co.T ; il y a donc élargissement là aussi. Cette harmonisation constitue un compromis entre un projet cantonné au périmètre de la communauté d'agglomération, entouré de projets périphériques limités à l'association de quelques communautés de communes rurales, et l'échelle de l'aire urbaine -qui reste cependant éloignée.

¹²² C'est notamment l'avis exprimé par Patrick Lassourd, sénateur d'Ile-et-Vilaine et maire d'une de nos communes d'enquête (Cf. *Les Echos* (17.01.02) « Urbanisme : les nouveaux schémas de cohérence peinent à s'imposer »).

¹²³ Le site de Rennes, qui est « site témoin pour les contrats d'agglomération » dans l'opération du même nom organisée par la DATAR et l'AMGVF, se distingue au sein de son groupe de travail par, d'une part, sa démarche - assez isolée- de discussion et de formalisation juridique d'un projet à l'échelle de l'aire urbaine ; d'autre part, par les nombreuses dimensions couvertes par ce projet de territoire développé dans le cadre intercommunal du Pays. Il est censé déboucher sur un contrat de pays articulé au contrat d'agglomération, avec partage de diagnostic sous forme d'un avenant, qui pourrait éventuellement aboutir à la notion de *contrat de pays urbain* (D. BEHAR, P. MEJEAN, 2002).

Figure 10 -
L'intercommunalité à fiscalité propre et les pays en Ile-et-Vilaine



Extrait de : Atlas départemental des déplacements, 2002

De fait, les projets de territoires restent tout de même axés sur une perception du territoire qui oppose les intérêts des espaces aggloméré et périurbain, et utilise le pays contre l'agglomération. Le problème réside en partie dans la difficulté des services déconcentrés de l'Etat à peser sur les stratégies des regroupements.

3-2, 3 c) Les services déconcentrés et le territoire

« En imposant aux collectivités l'élargissement de leurs horizons et la désectorisation de leurs projets, l'Etat s'est donné à lui-même une tâche semblable, qui nécessite de ses agents le même effort quasiment culturel que celui qu'il réclame des collectivités locales : penser autrement la ville et la campagne, l'urbanisme et les déplacements, l'urbanisation et l'environnement, et même les transports publics et les routes ! » (F. BEAUCIRE, 2001).

La tâche est donc considérable, tandis que l'adaptation des services déconcentrés de l'Etat à l'évolution de la gestion territoriale est déjà un problème qui date. En ce qui concerne les services de l'Equipement, mobilisés par les lois « Voynet » (le découpage en arrondissements des D.D.E apparaît d'ailleurs assez adapté) et S.R.U, les habitudes de travail dissocient fortement communes rurales et urbaines (D. BEHAR, 2002a). Ce qui était d'ailleurs une nécessité, dictée par les différences de fait entre moyens et demandes, peut constituer une inertie dans le contexte des remaniements intercommunaux.

L'héritage est le suivant : d'une part, la culture urbaine de l'Equipement peine à se forger, compte tenu de la complexité des problèmes urbains et du poids politique des grands maires ; d'autre part, la demande périurbaine a évolué. Sur le territoire, l'Etat doit redéfinir sa place entre ces deux acteurs que sont la grande ville et le département.

- Etablir un discours adapté à la complexité urbaine

Dans le contexte urbain et décentralisé, les ingénieurs de l'Equipement se retrouvent en marge des négociations politiques ; et les agences d'urbanisme, initialement créées pour développer les partenariats entre Etat et collectivités locales, se trouvent rapidement prises en main par les agglomérations devenues leur principal commanditaire et financeur. C'est une concurrence, davantage qu'un dialogue, qui s'établit entre elles et l'Equipement (H. REIGNER, 2000).

En matière d'aménagement urbain, la tendance lourde de l'Equipement est donc celle du repli, face à l'affirmation de la ville comme territoire politique et à la réduction conjointe des ambitions étatiques en ce domaine, réduction perceptible en termes de moyens et de crédits (ibid.).

Pourtant, la nécessité de dégager des orientations pour les villes, notamment en vue d'une urbanisation et d'une mobilité durables, réinvestit l'Etat d'un rôle à jouer dans les questions urbaines. Pour définir les finalités de l'action publique en ce domaine et les faire partager, la réflexion se développe, notamment dans le cadre de la Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction. Il s'agit de développer une approche globale des problèmes des transports, du logement, du cadre de vie (ibid.). Le positionnement théorique de l'Etat sur les problématiques urbaines va gagner en actualité, rencontrant d'ailleurs une demande des élus de voir formuler des points de repères transversaux¹²⁴.

Si Hélène Reigner souligne que les D.D.E demeurent des acteurs sollicités par les communes urbaines, les évolutions des services territoriaux de l'Equipement manifestent une volonté de recentrage sur des fonctions plus stratégiques. Ce repositionnement en termes de compétences est encore en cours d'élaboration. C'est ce qu'exprime la directrice du service urbanisme de l'arrondissement de Rennes :

« Ici, on essaye de traiter les déplacements surtout depuis la loi S.R.U. Avant, on ne voyait pas ça en termes de logiques de déplacements, d'articulation entre l'urbanisme et les déplacements. Je crois que la loi S.R.U a vraiment lancé quelque chose de neuf là-dedans, mais le problème c'est qu'on manque de recul, de méthodologie. Au niveau du P.L.U, désormais, on est plus sur l'aspect fond : prise en compte du premier article de la loi S.R.U qui explique l'étalement urbain, la mixité, et puis prise en compte des déplacements etc. Donc on est en train de mettre en œuvre tout un dispositif de façon à être à même d'avoir un discours, mais c'est vrai qu'aujourd'hui, on nous interroge beaucoup sur des questions plus réglementaires ou juridiques, donc on reste un peu faible là dessus et on est en train d'essayer progressivement de pouvoir, à chaque fois qu'une commune lancera une révision, avoir une note stratégique sur la façon dont l'Etat perçoit les enjeux sur cette commune là. » (Entretien Madame Catherine Descamps, Subdivision Urbanisme et Aménagement, arrondissement de Rennes)

Ce discours risque d'être assez théorique car les échanges avec ces agents « sur le terrain » périurbain que sont les subdivisions chargées de la gestion technique du réseau départemental sont court-circuités par le département :

¹²⁴ Les recommandations du Comité d'Orientation du C.E.R.T.U (au sein duquel on trouve entre autres les associations représentant les collectivités territoriales -A.D.F, A.M.F, A.M.V.B.F...- destinataires des productions de l'organisme) expriment le besoin d'adapter les savoirs aux contraintes exogènes et aux évolutions de l'environnement de l'action publique locale, telles que la mobilité, les modes de vie urbains. Pour cela est réclamé le développement d'une expertise transversale et un positionnement interministériel renforcé, particulièrement entre les « ministères chargés de la ville, de l'aménagement du territoire et du développement durable. » (Cf. rapport d'activités 2000 disponible sur le site du C.E.R.T.U)

« On échange des informations avec les subdivisions pour avoir une cohérence d'intervention, de réflexion, mais c'est vrai qu'ils développent plutôt des relations avec le Conseil général. Nous pouvons apporter des éléments à titre d'information, on peut éventuellement être sollicités pour donner un avis s'il y a un problème de compatibilité avec les documents d'urbanisme, mais très rarement, même jamais, on n'intervient sur un aspect proprement urbanistique. De toutes façons, on fait de moins en moins d'études, il y a un certain nombre d'études qui sont faites par le département auxquelles celui-ci ne nous associe pas forcément. » (Entretien Madame Catherine Descamps)

Avec l'agence d'urbanisme, les relations existent (grands dossiers de prospective notamment), mais il faudrait les développer, opérer un rapprochement « culturel » ; d'autant que la loi S.R.U est aussi l'occasion pour la D.D.E d'affirmer, face à une politique départementale à la « logique voiture », un discours différent.

Cependant, ce discours reste à formaliser, en coordonnant les différentes directions décentralisées :

« Ce qu'on pourrait déplorer, c'est qu'il n'y a pas véritablement de réflexion commune entre les services de l'Etat. Il y a une tentative de développer au sein de la préfecture un pôle de compétences inter-directions décentralisées, lié à l'aménagement du territoire, avec l'ensemble des services de l'Etat concernés. Ce projet-là, nous l'avons proposé à la préfecture il y a un an, la démarche a été lancée à l'automne mais aujourd'hui je n'en entends pas parler. Je pense que c'est cela qu'il y a à regretter (indépendamment du fait qu'on n'arrive pas à travailler avec le Conseil général) : au niveau de l'Etat, on ne se donne pas les moyens d'avoir un discours cohérent et commun sur les territoires. » (Entretien Madame Catherine Descamps)

C'est en quittant sa « casquette Etat » que la D.D.E cherche à s'investir dans la mission de conseil « de fond » en amont, et dans le pilotage :

« La partie la plus importante et qui se développe de plus en plus, c'est du pilotage, des interventions sur des problématiques beaucoup plus globales. Par exemple on est intervenu en tant que partenaire sur le contrat d'agglomération de Rennes, en tant que partenaire dans le P.D.U et là, aujourd'hui, on est membre de l'observatoire des déplacements ; et puis sur des problématiques comme le D.V.A. Pour le S.Co.T de Rennes, si c'est comme pour le pays, on sera certainement associés aux partenaires, dans un, voire plusieurs domaines. Le but, l'important, c'est qu'on soit associés même quand on n'a pas une place « Etat », quand l'association n'est pas indispensable, il est important qu'on soit effectivement présents, pas forcément avec notre casquette Etat, donc régalien, mais en tant que partenaire qui participe à la construction d'un espace. » (Entretien Madame Catherine Descamps)

Le recentrement des services de l'Etat sur leurs missions essentielles, qui les conduit de l'instruction des permis de construire ou de l'élaboration des P.O.S à des interventions davantage situées en amont (mission de conseil dans le choix du bureau d'étude par exemple) -ainsi qu'en aval pour le contrôle de légalité-, va de pair avec des participations partenariales et nécessite le développement d'un discours. Son élaboration est apparemment en cours, d'autant qu'elle constitue une opportunité de s'affirmer face à un Conseil général avec lequel les relations sont perçues comme nettement concurrentielles.

« Il y a deux visions, le Conseil général d'un côté et l'Etat de l'autre. Et je dirais que cette scission va se renforcer du fait que le Conseil a créé une S.E.M d'aménagement. Le Conseil cherche à occuper politiquement le territoire. On peut dire gentiment qu'il n'encourage pas les communes à travailler avec nous. » (Entretien Madame Catherine Descamps)

C'est autour des agglomérations, dans l'espace périurbain et rural investi politiquement par le département, que s'exerce plus frontalement la concurrence.

- L'évolution des relations avec les élus ruraux

Le personnel politique des communes rurales a connu des transformations qui ont reconfiguré, voire bouleversé ses relations avec l'ingénieur subdivisionnaire. Nouvelles générations, nouvelles pratiques, développement des compétences techniques... (D. BEHAR, 2002a). Si l'évolution des maires urbains est sensible dès les années soixante-dix, il en est de même sur une période récente en milieu rural. Citée par Hélène Reigner, cette remarque d'un agent de la D.D.E d'Ille-et-Vilaine est éclairante :

« Face à l'évolution des maires, de plus en plus formés et de plus en plus entourés, on peut dire qu'à partir de 1000-1500 habitants, on commence déjà à se trouver en face de communes qui fonctionnent comme des petites entreprises. »

Comme leurs homologues urbaines, ces petites entreprises ont appris à faire appel aux ressources du privé et, si elles continuent à solliciter la D.D.E, le monopole est entamé ; le regard est parfois critique.

Sans que nous puissions évaluer quantitativement l'importance effective du recours des communes de notre échantillon aux services de l'Equipement, c'est la progression qu'on y observe de ce regard critique qui est intéressante, dans la mesure où elle témoigne d'une appropriation du territoire communal et de son aménagement spatial par ceux qui en ont la

charge, sous la forme d'un projet territorial. On observe ainsi une forme de dégradation linéaire du crédit accordé par les maires aux agents de la D.D.E : en dessous de 1000 habitants, les avis de la D.D.E en matière d'instruction des permis de construire ne sont que peu contestés ; efficacement motivés, ils offrent une couverture au maire quand il s'agit d'opposer un non à une demande. Mais, déjà dans cette strate statistique, les blocages que les services opposent aux constructions en campagne sont mal perçus lorsque la commune a un projet territorial qui s'affirme en dehors de l'activité agricole. Viennent ensuite des critiques explicites sur le manque de suivi, et le déclin des moyens. On peut noter que le changement d'attitude à l'égard de la D.D.E est aussi fonction d'un retrait volontaire de l'Etat¹²⁵. Dans leur recherche d'une assistance « stratégique » qui ne se réduise pas aux considérations techniques et réglementaires, les élus déplorent le manque de réponse de leur interlocuteur traditionnel. Le recul concret concerne autant la maîtrise d'œuvre que l'assistance à la maîtrise d'ouvrage, quand le rôle de conseil de la D.D.E reste, lui, à développer. C'est l'ensemble des liens qui est susceptible de se dénouer avec le recul des missions traditionnelles.

Lorsque les critiques concernent également les interventions sur la voirie, le crédit de la D.D.E est entamé sur le plan de la gestion urbaine et technique. Il peut s'agir d'un conflit avec le département ou l'Etat, mais la remise en cause de la culture « ingénieur » traduit aussi l'affirmation d'une compétence locale à construire physiquement le territoire. A Saint-Gilles ou à la Guerche-de-Bretagne, les rapports sont très dégradés car les maires estiment ne pas être consultés.

Enfin, c'est dans le cadre des incitations à l'organisation intercommunale que l'Etat pousse les territoires à l'autonomie par la création de services techniques communautaires. Le problème est de savoir si ce repositionnement sur des questions plus stratégiques que techniques, sur un rôle de pilotage en amont plus que d'intervenant direct, permettra effectivement aux D.D.E d'être un partenaire du dialogue avec les acteurs territoriaux.

- Quel rôle d'intercession dans le dialogue intercommunal ?

Mis à part qu'elle permet de redéfinir à l'économie le maillage territorial de l'administration en se calquant sur les mailles élargies de l'intercommunalité, la coopération entre communes présente des avantages pour le travail des agents : en Ile-et-Vilaine, où la coopération est particulièrement développée en milieu urbain et rural, il s'avère qu'elle revient moins à évincer

¹²⁵ L'Etat adapte son régime de mise à disposition des communes quelles que soient leurs caractéristiques. L'Aide Technique à la Gestion Communale engendrait un recours massif à la D.D.E notamment pour la voirie. Sa transformation par un dispositif destiné plus sélectivement aux communes, en fonction de leur taille et de leur richesse, constitue un tournant, de même que la modification du mode de rémunération qui rendait le recours à la D.D.E particulièrement attractif.

la D.D.E qu'à redéfinir son rôle, et à le faciliter (H. REIGNER, 2000). Une coopération intercommunale opérante réduit les tiraillements auxquels sont exposés les services de l'Équipement par le biais de leurs multiples « casquettes » (maîtres d'ouvrage pour le compte de l'État, d'œuvre pour le compte du département, des communes, de l'État, contrôle de légalité pour le compte des préfectures, conseil et mise à disposition auprès des collectivités...). Les D.D.E se retrouvent de fait au cœur des oppositions entre les territoires de l'action publique. Oppositions visibles notamment sur les questions de mobilité :

« On est mis à disposition du Conseil général. On porte la politique, les résolutions du Conseil général. J'ai une direction, mais j'ai le directeur des routes au Conseil général qui peut passer des ordres sans passer par mon directeur. C'est une situation parfois compliquée : on se retrouve souvent avec plusieurs casquettes à la fois. (...). Je ne pourrai jamais faire un aménagement qui va à l'encontre d'une politique du Conseil général, je n'ai pas le droit ; si une commune veut faire un truc qui va complètement à l'encontre des objectifs du département, je me retire car je ne peux pas cautionner. (...). Il y a longtemps eu des conflits importants entre le conseil général et la ville de Rennes au sujet de notre structure viaire de qualité qui permet d'arriver assez facilement à Rennes : parce la politique du Conseil général était pendant longtemps de mettre toutes les communes à moins de trente minutes en gros de Rennes, pour permettre le développement économique partout, et comme il investissait beaucoup dans les routes, il voulait que les habitants de l'Ille-et-Vilaine puissent arriver au centre de Rennes en voiture, vite. Mais, la ville de Rennes a dit : impossible, on arrive sur les rocade, puis parcs-relais et transports en commun. Il y a eu des conflits qui ont brouillé les pistes et retardé l'avènement de cette culture, mais c'est vers ça qu'on va maintenant. Sur Rennes Métropole, ils ont une culture transports en commun. Bon, je ne suis pas sûr que, dans les endroits où le seul mode de déplacement est la voiture, il y ait cette culture, mais c'est vrai qu'autour de Rennes, un certain nombre de communes n'ont pas d'autres choix, si elles veulent continuer à vivre dans 20 ou 30 ans, que de développer d'autres modes de transport. Et à chaque fois qu'on parle de déplacements maintenant, on ne sait plus si c'est du déplacement de manière globale ou du déplacement route. » (Entretien Monsieur Jean-Claude Roulleau, subdivision Rennes-Nord, D.D.E 35)

Mais ils tirent de cette position l'opportunité de définir leur rôle :

« C'est là que le service de l'État est un « facilitateur » parce qu'on est à peu près neutre entre les choix politiques, enfin entre les grandes politiques sur le terrain, donc on avait réussi à les faire avancer sur ce sujet conflictuel par le biais de l'exploitation des deux réseaux, en prenant en compte l'incitation aux transports en commun par le biais de la mise en place d'une signalisation dynamique pour permettre le rabattement. En plus, entre le Conseil et la ville,

c'est pas les mêmes préoccupations, c'est pas la même couleur politique, donc, dans ce cas là, c'est beaucoup aux services de l'Etat de faire, non pas l'arbitre parce qu'on prendrait des coups des deux côtés, mais le « facilitateur » : éviter tout ce qui est politique pour arriver à parler technique. A un moment donné, on arrive à dire : voilà, on ne peut pas faire ça, tout le monde ne peut pas aller dans le centre en voiture. » (Entretien Monsieur Jean-Claude Roulleau)

Cette position de « facilitateur » n'est tenable que si les conflits sont dépassables malgré l'absence de cet arbitrage auquel se refuse la D.D.E. En Ile-et-Vilaine, l'intercommunalité, dont les modalités sont justement déterminées par ces oppositions entre département et communauté d'agglomération comme nous le verrons, en permet cependant la régulation avant l'intervention de la D.D.E. Pour Hélène Reigner (2000), le développement de l'intercommunalité en milieu rural ne remet pas en cause le recours aux services déconcentrés : les services techniques éventuellement créés dans ce cadre n'ont pas vocation à se substituer à eux, mais à faire émerger un consensus politique local autour de projets intercommunaux en amont de leur intervention, intervention qui consiste alors à mettre en forme ce projet dans les cadres techniques et légaux. Il en va de même en milieu urbain : les élus conservent de bonnes relations avec la D.D.E dont ils attendent la production d'outils adaptés aux accords qu'ils ont définis préalablement entre eux.

Dans ce département où l'opposition entre l'agglomération et le département est sensible sur les problématiques d'aménagement territorial et de mobilité, il apparaît que l'accord s'établit sans que l'arbitrage « neutre » de la D.D.E soit trop sollicité pour être inconfortable. Les réelles divergences de fond, qui portent par exemple sur l'accessibilité en voiture des populations du département à la ville intra-rocade, trouvent une issue négociée entre les deux « leaders » locaux que sont le maire de la ville-centre et le président du Conseil général. C'est en tous cas comme un face-à-face pragmatique entre deux personnalités également influentes mais prêtes à négocier qu'était présentée la relation entre Edmond Hervé et Pierre Méhaignerie du temps de sa présidence (H. REIGNER, 2000). En conséquence, « [E]n Ile-et-Vilaine, la D.D.E est très rarement en porte-à-faux entre le département et l'agglomération rennaise. » (Ibid.).

Quand les tensions politiques locales ne se régulent pas, la D.D.E apparaît « coincée ». Ce qu'illustre l'exemple du Loiret (ibid.). Entre le département qui veut réaliser une pénétrante dans l'agglomération et l'agglomération d'Orléans qui s'y oppose, le directeur départemental avoue son impuissance :

« L'agglomération d'Orléans ne veut pas de route et le Conseil général demande un Programme d'Intérêt Général pour construire cette route. L'Etat essaie de trouver une autre solution. Que

voulez-vous qu'on y fasse ? On leur dit de faire une déclaration d'utilité publique et de se mettre d'accord. »

Il y a là, au moment où l'Etat tente de promouvoir la prise en compte des objectifs de développement durable dans les politiques locales, un paradoxe de son non-interventionnisme décisionnel quand les collectivités se tournent vers lui pour financer leurs projets mais aussi pour les imposer.

En se mettant au service d'un projet politique local consensuel dégagé au sein d'une intercommunalité forte, l'administration évite les « tiraillements » mais l'Etat local subit une forme d'instrumentalisation (H. REIGNER, 2000). Les D.D.E conservent un poids dans la construction de l'action publique territoriale : elles facilitent la mise en œuvre des politiques locales en leur dégageant une marge de manœuvre dans l'application de politiques et législations centrales, tout en constituant un « parapluie » réglementaire. Si elles représentent un ensemble de moyens d'actions au service des projets politiques locaux, peuvent-elles être les garants de la mise en pratique du message national de développement durable ? Leur fonction de représentant de l'Etat semble céder du terrain à une fonction de conseil calé sur les choix de l'acteur dominant.

L'intervention de l'Etat dans l'organisation des territoires politiques serait alors limitée à l'instauration législative de dispositifs de coopération que s'approprient les acteurs locaux en fonction de leur stratégie et de leur influence.

3-3 L'appropriation locale des incitations à la coopération de projet

Les outils de la planification et de l'intercommunalité ont été conjointement renouvelés. L'optique est double : d'une part, il s'agit de mettre en cohérence diverses procédures plus ou moins sectorielles (P.D.U, P.L.H, schémas directeurs vélo, piétons, d'urbanisme commercial etc.) et aux périmètres variables ; d'autre part, cette mise en cohérence appelle un territoire élargi. Doivent donc en théorie naître des projets globaux, à vaste assise territoriale, associant horizontalement les communes et verticalement les autres niveaux de la puissance publique, dont l'Etat qui paraît développer un nouveau « projet pour le territoire » sans avoir désormais les moyens de l'imposer (D. BEHAR, P. ESTEBE, 1999).

Effectivement, dans le « passage à l'acte » apparaissent des résistances locales et des enjeux qui reconfigurent les objectifs étatiques. Le local « politique » a une existence affirmée. La décentralisation, la montée du pouvoir des villes, la « croissance des administrations locales et la formation d'une couche de techniciens et gestionnaires travaillant au contact des élus mais pouvant poursuivre des objectifs spécifiques » (M. GROSSETTI, C. BESLAY, D. SALLES, 1998) ont transformé le modèle d'administration territoriale. « Les notables existent toujours mais investissent de multiples collectivités concurrentes. » (Ibid.). L'action exercée sur le territoire dépend de la rencontre des stratégies territoriales des acteurs locaux.

Les stratégies territoriales affirmées sont souvent celles, concurrentes d'ailleurs, du département et du ou des pôles urbains suffisamment forts pour dégager un pouvoir d'agglomération. Leurs stratégies, dans le cas rennais, utilisent l'intercommunalité pour investir le territoire (§ 3-3, 1).

Elles composent donc avec les stratégies communales. Or, la coopération intercommunale est avant tout pour les élus un moyen de préserver l'autonomie communale tout en fournissant des services à la population. Elle est l'objet d'une surveillance constante au moment de son émergence et dans chaque étape de son fonctionnement. La création des structures intercommunales est un instrument d'appropriation territoriale pour le département et le pouvoir urbain, mais les élus s'en servent également comme outil de valorisation des périmètres communaux. A chaque moment il faut éviter toute rupture du consensus, quitte à adapter la loi aux nécessités du terrain, au nécessaire respect des équilibres sociopolitiques communaux (S. MARTIN, G. NOVARINA, 1985). C'est l'évolution de ces équilibres, l'évolution de la perception des intérêts communaux qui font évoluer l'intercommunalité dans son fonctionnement (§ 3-3, 2).

3-3, 1 L'organisation des « gouvernements locaux » et la formation des groupements intercommunaux

En analysant les modalités locales de mise en œuvre de la loi A.T.R, Hervé Michel (1999)¹²⁶ insiste sur l'appropriation par les élites locales des objectifs étatiques d'intégration institutionnelle : les usages intercommunaux reflètent et sont déterminés par les stratégies territoriales locales, et notamment par le poids des deux gagnants de la décentralisation que sont la grande ville et le département.

¹²⁶ Les analyses qui suivent se fondent sur cet ouvrage, sauf mention contraire.

Du caractère plus ou moins offensif de leur stratégie de consolidation des intérêts territoriaux dépendent les caractéristiques renouvelées de l'intercommunalité. La concurrence institutionnelle et territoriale qui s'instaure entre eux stimule les coopérations intercommunales dans les espaces ruraux et urbains.

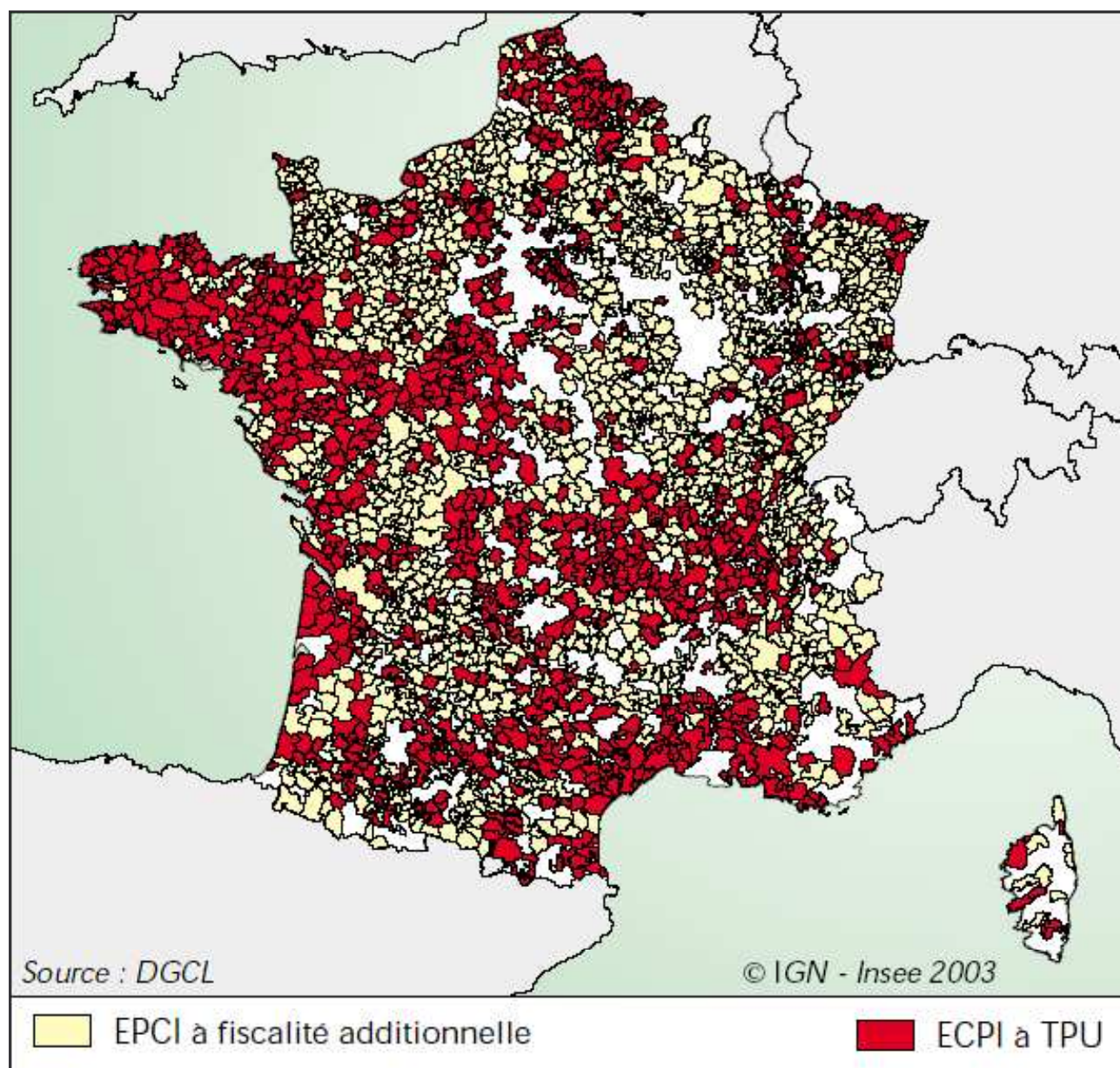
3-3, 1 a) Le département et l'intercommunalité rurale

L'évolution des pratiques coopératives vers une intercommunalité « de projet » -fiscalité propre et compétences plus politiques que techniques- dépend en milieu rural de la stratégie territoriale du département, auquel le développement de la coopération intégrée pose un problème de positionnement de son influence. Les deux cas de figures extrêmes identifiés par Hervé Michel permettent de dresser l'équation schématique suivante : « soit le conseil général est favorable à la restructuration intercommunale et le territoire rural se couvre de groupements intégrés, soit l'institution départementale y est hostile et l'attachement au modèle syndical reste dominant, du moins fort. »

En Ille-et-Vilaine, l'essor de la coopération intercommunale intégrée (Cf. figure 11) renvoie à une stratégie territoriale d'envergure, celle du département. Cette stratégie est motivée par la volonté de résister à l'attractivité socio-économique du pôle rennais et de fonctionnaliser, c'est-à-dire d'adapter aux évolutions socio-économiques, son propre territoire institutionnel. Elle est menée par une élite politico-administrative emmenée principalement par Pierre Méhaignerie. Le rôle de ces *leaders* « nouvelle génération » issus de la décentralisation, qui développent une approche modernisatrice du territoire les rendant sensibles aux vertus de l'intercommunalité pour rendre l'espace fonctionnel, est pour Hervé Michel un ressort fondamental de l'organisation intercommunale.

L'incitation à l'intercommunalité est un volet de cette stratégie, à côté des volets routier et économique. Ils se combinent dans l'engagement, à partir de 1986, d'un vaste programme de désenclavement routier articulé dès l'origine à une politique de développement économique des secteurs ruraux, puis d'incitation à l'intercommunalité : l'instauration d'un dispositif d'aide à la création de zones d'activités à proximité des nœuds routiers du réseau modernisé s'adresse aux groupements intercommunaux comprenant des communes non riveraines de l'axe et ayant vocation à partager la taxe professionnelle. Confortée par d'autres dispositifs (dotation, service « animateur »), cette stratégie vise l'essor d'une coopération à vocation économique ainsi que la conversion des mentalités et de la perception territoriale des élus aux nécessités de l'action

Figure 11 -
EPCI à fiscalité propre en France au 1^{er} janvier 2003



Extrait de G. RIEZOU, 2003.

La Bretagne et l'Ille-et-Vilaine apparaissent au sein du territoire national comme une zone de fort développement de l'intercommunalité intégrée au plan économique.

collective dans ce but. Elle légitime l'action du Conseil général en matière d'aménagement du territoire (en transgression de ses compétences juridiques), et construit les intercommunalités qui doivent la relayer dans les domaines touristique et résidentiel en vue d'un développement global. « Le raisonnement est simple : le développement local ne procède pas simplement de la création et de l'accueil des entreprises mais également du maintien et de l'attraction de la population. (...). Sous l'influence de la politique départementale, la plupart des communautés de communes adoptent cette stratégie résidentielle et touristique. » (H. MICHEL, 1999).

Cette stratégie à destination du territoire rural rencontre des limites, territoriales elles aussi, aux abords des villes : les villes moyennes -sous condition d'établissement d'un consensus politique-, mais surtout aux abords de la capitale régionale. Le contrôle territorial du Conseil général s'arrête où commence celui du pouvoir métropolitain, « guère enclin à relayer des politiques départementales qui privilégient les zones rurales. » (Ibid.).

3-3, 1 b) Rennes et le leadership central

L'élite de la grande agglomération est formée des élus des communes les plus importantes démographiquement et économiquement ; le rôle du conseiller général y est bien moindre, le périmètre cantonal y étant de toutes façons bien davantage dépourvu de signification.

Confrontées aux problématiques de la concentration, les communes urbaines dépendent les unes des autres dans la gestion de leur développement. La question de l'intercommunalité politique est initiée par le besoin de la ville-centre de donner une assise territoriale plus large à son rayonnement, d'abord en termes d'espace raréfié, puis d'image.



**Figure 12 -
La communauté
d'agglomération de
Rennes Métropole en 2003**

Extrait de : J. DARLOT, 2004

Ainsi, les « plans de développement du pays de Rennes » qui se succèdent intègrent l'idée qu'il faut aller au-delà de la création de sites technopolitains intercommunaux. « Le développement rennais est de moins en moins pensé à l'échelle d'une ville confrontée à des nécessités spatiales de coopération avec sa périphérie. Il est de plus en plus réfléchi au plan d'une agglomération reconnue comme un espace minimal de gestion, d'action et de représentation publiques pour notamment rivaliser avec les grandes métropoles françaises et européennes. » L'existence d'une expertise locale produite par l'agence d'urbanisme, qui « objective » les problèmes à affronter, soutient ce changement d'échelle de l'approche de la gestion locale.

Lorsque s'impose cette perception, à la fin des années quatre-vingts, le district opère une « mutation » et parvient à étendre ses compétences, notamment aux transports urbains. Il passe en fiscalité propre en 1989, puis adopte le régime fiscal de la taxe professionnelle unique en 1992.

Dans cette progression de l'intercommunalité, l'engagement de l'élite rennais, sous la houlette d'Edmond Hervé, constitue pour Hervé Michel le moteur premier. Le *leadership* de la ville-centre est progressivement accepté par les communes périphériques en partie grâce à l'incarnation du projet par le maire central qui mène une politique de consensus, de « démarchage » auprès des autres élus, et parvient au dépassement relatif des clivages politiques qui sont, en milieu urbain, une dimension importante des oppositions communales. Le clivage et les craintes répulsives qui opposent la ville à la campagne cèdent alors la place à une vigilance de la périphérie envers la centralité, mais la constitution progressive d'une identité d'agglomération repousse l'influence potentielle du Conseil général sur des communes qui se considèrent pourtant, sur le plan identitaire, plus rurales que périurbaines.

Cependant, cet « entre-deux » que constituent les communes externes à l'intercommunalité urbaine et des communes périphériques d'aspect encore relativement rural -le terme d'agglomération renvoyant dans le cas rennais à une réalité plus institutionnelle que physique- reste un lieu d'affrontement territorial entre les deux institutions. Pour ne citer que deux exemples de cet affrontement, on peut évoquer, d'une part, la tentative de la structure intercommunale rennais d'étendre le périmètre d'études du Schéma directeur en 1989, tentative qui se heurte à l'opposition du département comme à celle des communes concernées ; et d'autre part, la tactique du Conseil général qui a consisté à créer des « poches territoriales » périphériques : le soutien départemental au regroupement intercommunal suscite l'émergence, à la fin des années quatre-vingts, d'un certain nombre de syndicats suburbains à vocation économique qui encerclent par secteurs le district, associant des communes hors district tout en mordant sur son périmètre.

Ce risque de « balkanisation » suscite la réaction des leaders districaux : il va stimuler leur investissement dans la structure et donc, paradoxalement, son renforcement. Ce renforcement est d'ailleurs facilité par la sensibilisation, nouvellement acquise par les élus périphériques dans le cadre de ces syndicats, aux vertus de la coopération économique et du partage de la taxe professionnelle. L'affrontement territorial du département et du pouvoir urbain renforce donc la dynamique intercommunale de part et d'autre.

Il reste que l'attachement communal à l'un de ces syndicats suburbains apparaît important à Saint-Gilles (3463 hab.), commune périphérique de l'intercommunalité d'agglomération :

« Au niveau de Rennes Métropole nous suivons les décisions prises majoritairement ; on se sent souvent lésés. Rennes est un rouleau compresseur, le pouvoir de décision n'appartient plus tellement aux élus. C'est vrai que [en tant que petite commune] nous ne pesons nulle part dans les décisions, si ce n'est que nous avons envie de nous investir un peu plus dans le structure du S.Y.R.E.N.O.R¹²⁷, (...) nous nous y retrouvons bien. Cette structure, c'est le maximum de nos ambitions. Il y a un intérêt à être ouvert à d'autres territoires. »

Il existe manifestement un certain désir « centrifuge » des communes, petites et périphériques, qui ressentent parfois négativement le poids de l'agglomération.

L'intercommunalité se compose donc « au-dessus » des projets communaux d'identité autonome sans les annihiler. L'émergence d'une intercommunalité intégrée procède du versant territorial de la stratégie des deux acteurs que sont l'agglomération et le département ; par la suite, le fonctionnement intercommunal suppose une certaine « conversion » des stratégies communales.

3-3, 2 Le fonctionnement de l'intercommunalité

L'Ille-et-Vilaine est un exemple fort de la concurrence institutionnelle entre département et agglomération, mais cette situation se retrouve dans d'autres départements à structure urbaine. La concurrence s'exprime dans la lutte pour la maîtrise du territoire et pousse à l'intercommunalité de part et d'autre. Cette stratégie territoriale est soutenue par un versant fonctionnel : l'intercommunalité présente un intérêt pour les gouvernements locaux à l'origine de son renouveau parce qu'elle sert la stratégie pour le territoire de ces élites « entreprenantes » issues de la décentralisation. Cette stratégie, qui est celle du développement, suppose un

¹²⁷ Syndicat de développement économique créé en 1989, réunissant les communes du Nord-Ouest de l'agglomération et trois communes hors district.

fonctionnement effectif des structures créées. Celui-ci dépend des stratégies communales partiellement réorientées par l'intercommunalité, mais qui orientent également ses conditions d'exercice. C'est le thème économique qui se révèle facteur prépondérant d'évolutions et de blocages, instrumentalisant le développement d'une action collective dans les domaines de l'aménagement et des transports.

3-3, 2 a) Un projet politique central à exporter en périphérie

Pour la ville-centre, conforter la puissance matérielle de l'agglomération dans le contexte de décentralisation et de compétition interurbaine suppose le renforcement d'une structure d'agglomération maîtrisée. L'intégration intercommunale permet de se redonner des perspectives territoriales de développement sur un territoire élargi. Mais le développement est un pari politique, c'est-à-dire qu'il ne découle pas directement de déterminismes techniques, objectifs et indiscutables (H. MICHEL, 1999). Pari dont il faut faire partager les investissements aux communes périphériques.

L'expertise de l'agence d'urbanisme est ici un moyen de faire valider le projet de développement du pôle urbain et d'y faire adhérer les élus périphériques¹²⁸. La conversion par l'expertise est un des mécanismes de fédération et le travail des agences d'urbanisme est « un précieux instrument de ralliement des communes périphériques. » (H. MICHEL, 1999). Le travail de planification (schéma directeur, schéma de transport,...) participe de cette disqualification des approches communales de l'aménagement du territoire (ibid.).

La conversion des élus périphériques se fait donc sur la base d'un travail collectif à partir de documents de planification ambitieux et de qualité. Mais leur transcription dans la réalité est rendue difficile, d'une part parce que les élus adhèrent à ces documents tout en les transgressant selon les nécessités perçues de leur propre projet de développement ; d'autre part parce que leur fonction « annexe » de « sociabilisation » des élus périphériques (G. PINSON, 1998) peut paraître suffisante. Dans ces conditions, les projets intercommunaux d'aménagement débouchent de façon aléatoire sur les réalisations prévues.

Pourtant, dans leur travail de construction, les intercommunalités urbaines ont, pour certaines, mis en avant un dessein d'urbanisme et d'aménagement fort. Ces domaines constituent en effet

¹²⁸ Ce rôle de « porteur » de l'idée d'agglomération vaut à l'A.U.D.I.A.R certaines difficultés à communiquer avec les communes extra-communautaires, difficultés rencontrées dans le cadre de la préparation du S.Co.T du pays de Rennes : l'agence y est fortement assimilée à la structure même de Rennes Métropole (entretien avec Monsieur Hervé Ollivier, chargé d'études « aménagement environnement urbanisme », A.U.D.I.A.R).

un terrain d'expression privilégié pour rompre avec les conceptions étatiques d'aménagement des agglomérations, une occasion d'innover et d'affirmer une autonomie, de lancer les débats et d'élaborer des réflexions stratégiques. Ils sont à l'origine de la production de documents de qualité reconnue (P. ESTEBE, T. KIRSZBAUM, 1997).

Ainsi l'intercommunalité grenobloise, tout en étant un lieu d'affrontement important entre centre et périphérie, « se présente comme un des premiers cas, en France, d'émergence de la ville face à l'Etat. » (Ibid.). Il est caractérisé notamment par ses tentatives d'organisation spatiale cohérente et coordonnée de l'agglomération. Mais dans les faits, les compétences communales videront le S.D.A.U de son contenu, et le Syndicat Intercommunal d'Etudes et de Programmation et d'Aménagement de la Région Grenobloise n'assumera pas sa compétence d'études d'urbanisme (S. MARTIN, G. NOVARINA, 1985). C'est surtout dans l'expansion de l'habitat individuel périurbain que l'échec apparaît le plus nettement (P. ESTEBE, T. KIRSZBAUM, 1997).

Il en est de même du S.D.A.U rennais, dont la mise en révision en 1977 a permis l'affirmation d'une entente locale face à l'Etat. Adopté en 1983, le nouveau schéma rompt avec les vertus ordonnatrices et rationnelles des modèles urbanistiques fonctionnaliste. Il propose une croissance plus modérée de la ville-centre comme des villes périphériques qui doivent conserver leur identité (Cf. § 2.2.3.a). « L'âpreté de la concurrence entre les communes pour l'accueil des activités et l'appropriation du produit de la taxe professionnelle conduit cependant à de multiples et importantes modifications du schéma directeur (...). » (H. MICHEL, 1999).

Les « pôles d'appui » définis à cette occasion n'ont pas eu non plus d'existence tangible. Pour le responsable de la direction « Prospective et Aménagement de l'Espace » de Rennes Métropole, les outils en ce sens n'ont jamais vraiment existé compte tenu des prérogatives communales conservées¹²⁹.

Ces documents, s'ils portent la trace des concurrences communales et relèvent parfois du simple affichage d'intentions, font néanmoins progresser les méthodes de coopération. Leur application rencontre des obstacles quasi « naturels », étant donné le degré d'investissement dans l'intercommunalité qu'elle suppose de la part d'élus locaux pour qui le devenir communal n'est pas une partie d'un tout mais bien un tout en lui-même.

Cependant, la perspective économique peut donner une réalité à cette planification. C'est cette perspective qui s'impose comme le moteur principal de l'intercommunalité, pour le *leadership* central comme dans la réorientation des stratégies communales.

¹²⁹ Entretien Monsieur Guillaume Placé.

3-3, 2 b) Concessions et ajustement des intérêts communaux de développement économique

La compétition qui s'instaure entre villes stimule les stratégies des villes-centres. Celles-ci développent des projets d'envergure volontairement visibles, et politiques c'est-à-dire sans corrélation mécanique avec les besoins du marché (H. MICHEL, 1999). Sous-tendues par des espoirs de développement économique, ces politiques urbaines nécessitent l'élargissement de l'assise financière. Avec l'intercommunalité, « [l'] objectif ultime [des représentants des villes-centres] est manifestement à plus ou moins long terme le partage des charges de centralité. » (Ibid.). En attendant, la marge de manœuvre d'une intercommunalité à fiscalité propre permet de supporter les projets centraux. L'augmentation de la puissance financière du district rennais a permis ainsi la concrétisation du projet de T.C.S.P.

Les objectifs de solidarité apparaissent alors comme subsidiaires, ou plutôt comme un moyen de ralliement de la périphérie, d'apaisement des crispations communales. « Si la vocation de la T.P unique était seulement la solidarité, la mutualisation des risques, la justice fiscale, les grandes villes ne s'y engageraient pas. Mais l'intérêt de l'opération est ailleurs pour les leaders locaux. Il réside dans l'opportunité de la formation d'un gouvernement urbain, de l'extension de leur surface territoriale et financière. (...). Les thèmes de la solidarité et du développement constituent les deux facettes indissociables des projets d'intégration intercommunale. La solidarité est une réponse aux tensions territoriales internes. La logique de développement global est une réponse aux charges et aux ambitions urbaines. » (Ibid.).

Les contraintes de l'aménagement ne doivent pas compromettre la coopération, le transfert de dépenses et le portage intercommunal des projets urbains. Elles se subordonnent donc aux nécessités du compromis. Si les communes périphériques jouent le jeu de l'intercommunalité en acceptant le financement d'équipements concentrés sur la ville-centre, leur souveraineté s'exprime dans le contrôle de leur propre projet de développement. Les concessions ont des limites et appellent en retour d'autres concessions, comme le système de péréquation de la taxe professionnelle ou le financement de fonds sociaux.

Ainsi, même si les enjeux de la coopération apparaissent comme fortement économiques, la politique intercommunale, mise en œuvre par une majorité élue sur un programme de gauche, comporte des aspects sociaux : les différents fonds d'aide sociale sont appropriés par les communes qui peuvent les utiliser en fonction de leur besoins. Ils donnent satisfaction sans impliquer de retour contraignant notamment en matière de logement social (ibid.).

Cependant, les effets de la T.P.U en matière d'aménagement sont importants, et susceptibles de permettre une meilleure application du Schéma directeur. Directement tout d'abord, puisqu'ils limitent la surenchère communale en matière de zones d'activités. Indirectement ensuite, puisque le renforcement de l'intégration intercommunale peut permettre le passage à une nouvelle étape. Ainsi la dynamique intercommunale n'est pas achevée à Rennes : une fois construites l'intercommunalité économique et « l'intercommunalité de transports¹³⁰ », qui ont permis la réalisation du VAL, pourrait s'ouvrir l'ère de l'intercommunalité d'aménagement, comme nous le verrons dans la seconde partie. A Rennes, la compétence dans ce domaine prend progressivement forme opérationnelle, avec la prise en main annoncée de l'instruction des permis de construire par la structure intercommunale.

Cette intercommunalité ne peut donner de résultats que si se concrétise l'évolution des perceptions et stratégies territoriales initiée par la coopération économique. Ce sont ces changements des mentalités qui ouvrent des perspectives nouvelles à l'intercommunalité. Mais en faisant de l'échelon intercommunal un lieu de pouvoir et de possible restructuration du système politique local, ils peuvent servir les projets centraux comme compromettre ce même *leadership* central.

3-3, 2 c) L'évolution des perceptions et stratégies communales périphériques

Les communes aussi ont une stratégie territoriale, qui est une stratégie pour la communauté qui y réside. Les maires ne peuvent se dessaisir des compétences qui les relient à la population, qu'Hervé Michel désigne sous le nom de « liens territoriaux ». Les activités de gestion technique qui, bien que concernant la vie quotidienne, indiffèrent la population tant qu'elles sont convenablement assurées peuvent faire, sans trop de difficultés, l'objet d'une gestion intercommunale. En revanche, les « activités de modelage politique du territoire », ayant un impact sur l'équilibre social de la communauté, restent indissociables du plan communal : au premier rang de ces dernières se trouve le contrôle de la destination des sols, mais « [les maires urbains et ruraux] sont aussi nombreux à considérer que la voirie, les affaires scolaires, primaires, culturelles et sociales sont intransférables à un groupement intercommunal. » (H. MICHEL, 1999).

¹³⁰ Selon l'expression du responsable des Etudes transports, Entretien Monsieur Christophe Hazo.

Dans le cas de l'intercommunalité politique, certaines compétences ont donc une incidence territoriale qui touche le cœur de la relation politique locale. L'aménagement de l'espace est forcément polémique, comme l'urbanisme. Les détournements du Schéma directeur rennais et du programme d'action foncière l'illustrent : ce dernier a été utilisé à des fins de gestion quotidienne et non en outil d'aménagement prévisionnel pour la mise en œuvre du Schéma directeur (ibid.). Très souvent, « (...) le niveau intercommunal trouve ses limites dans sa capacité à rassembler les énergies autour d'un projet commun de gestion de l'espace. » (N. BERTRAND, E. MARCELPOIL, 2000).

L'organisation de l'occupation des sols est en effet l'outil communal par excellence pour mettre en œuvre une stratégie. Il est utilisé sur un mode « quasi biologique » pour réguler les échanges avec l'extérieur par filtrage : captation de ce qui est perçu positivement pour l'organisme et rejet de ce qui est mauvais (M. WIEL, 1999). C'est sur la perception qui guide ce filtrage, celle qui conduit à accepter ou rejeter, que peut s'exercer un changement.

Ainsi, si le développement économique est aussi un domaine « territorialement » crucial, le travail opéré par les élites a pu faire changer, de résistances en consentements, la perception territoriale communale sur ce point. C'est une progressive disjonction entre l'équilibre social dont est chargé le maire et l'accueil d'activités sur le sol communal qui s'est opérée dans les représentations des élus. Cette réorientation des perceptions est forcément longue, ce qui explique les « effets lents », en matière d'aménagement, de la T.P.U. Ils ne peuvent être sensibles tant que l'activité économique reste perçue comme conditionnant la vie locale. Progressivement (et dans certaines petites communes), « les réflexes de centralité en matière de développement économique s'estompent. » (H. MICHEL, 1999). Aujourd'hui, d'après le responsable de la direction « Prospective et Aménagement de l'Espace », on observe dans la communauté d'agglomération une tendance émergente au refus des zones d'activités dans certaines communes de la communauté d'agglomération, ce qui est une rupture assez considérable¹³¹.

Dans un autre domaine, le logement social devient lui aussi recevable sur le sol communal à partir du moment où il est intégré à une stratégie communale de développement local et de maintien de l'équilibre social : tant que la politique intercommunale n'est pas contraignante (ce qui est le cas à Rennes où il s'agit de dispositifs d'aide à la construction), il est perçu comme le moyen de diversifier la population et de garder sur place les enfants sur la commune. Il devient alors intégrable à un projet global, à la stratégie communale, en tant que levier de croissance démographique et/ou de rénovation du centre.

¹³¹ Entretien Monsieur Guillaume Placé.

De façon générale, les différents champs d'intervention que s'approprient des pouvoirs publics de plus en plus aménageurs « ne sont plus conçus dans une perspective sectorielle mais de manière stratégique, en fonction de leur apport dans le projet global. » (J-C. PRADEILLES et al., 1997a). Les outils et procédures proposés par la communauté d'agglomération, le département ou encore la région sont ainsi à mettre en perspective avec la stratégie territoriale de la commune pour comprendre l'usage qui en est éventuellement fait. Il en va de même pour les modalités de traitement de la mobilité.

En milieu rural, le logement social est ainsi susceptible de devenir, plus aisément qu'en milieu urbain, une dimension du développement. C'est plus généralement le caractère multidimensionnel de la notion de qualité de vie et son introduction dans la gestion locale qui renouvellent la gestion spatiale en diversifiant les options de développement : les communes périurbaines peuvent, à partir de cette notion polysémique, illustrer leur spécificité en favorisant l'activité et/ou la dimension paysagère et/ou l'accueil. Longtemps délaissée dans les questions de développement, la dimension environnementale est aujourd'hui un facteur à même de favoriser la coopération intercommunale, en permettant aux territoires de se positionner et d'asseoir leur lisibilité de façon plus diverse (N. BERTRAND, E. MARCELPOIL, 2000).

La diversification des stratégies de développement, bien que liée au contexte de concurrence territoriale, rend possible la diversification des options d'aménagement spatial et renforce les potentialités de complémentarité intercommunale. Par ailleurs, avec l'intégration fiscale et la multiplication des compétences, la dépendance au groupement progresse : même si demeure une compétition économique vive (tant entre ville-centre et périphérie qu'entre communes périurbaines), les élus, notamment ceux des petites communes peu fournies en personnel compétent, trouvent un intérêt croissant à l'existence d'une ressource intercommunale de compétence et à l'assistance que peut leur fournir l'agence d'urbanisme dans leurs projets en cours d'affirmation. Cet intérêt est relayé par les dispositifs départementaux à mesure de l'éloignement avec l'agglomération.

La consolidation d'un échelon intercommunal d'administration, la redistribution du pouvoir qu'elle implique, peuvent favoriser la progression d'une conception territoriale communautaire pour certaines dimensions de la gestion locale, l'acceptation d'une forme de complémentarité hiérarchisée et fonctionnelle des communes et l'effacement partiel de leurs réflexes de centralité.

Surtout quand l'essentiel des marges de manœuvre d'une commune rurale (qui consacre désormais 90% de ses ressources à la voirie) est concentré dans l'intercommunalité¹³².

Les regroupements intercommunaux se fondent sur des logiques politiques qui ne correspondent que rarement à une pertinence socio-économique du périmètre ainsi défini. Objectifs du législateur et objectifs des élus locaux ne coïncident pas. Les périmètres de l'intercommunalité sont donc des périmètres politiques et non fonctionnels, ou plutôt ce sont des territoires fonctionnels politiquement, au sein desquels peut se faire progressivement le changement. En effet, les intercommunalités, composées de communes de sensibilité politique mais surtout de taille et de caractéristiques (rurales, industrielles, résidentielles) différentes, sont fondées sur un « consensus excessivement fragile, les possibilités de blocage de la part d'un tout petit groupe de communes sont innombrables. » (S. MARTIN, G. NOVARINA, 1985). Bien que les différences de taille entre communes rurales et urbaines soient plus modérées en Bretagne que dans la plupart des régions, les élus que nous avons rencontrés définissent souvent l'identité de leur territoire par opposition aux communes environnantes. Les périmètres « politiquement fonctionnels » de l'intercommunalité témoignent donc de la construction d'une entente et, quand ils fonctionnent, d'une intégration croissante entre les intérêts communaux et d'une consolidation du niveau politique intermédiaire intercommunal.

S'affirme en effet la figure du « grand élu », maire du pôle principal de l'intercommunalité et président du groupement, parfois aussi conseiller général qui, en érigeant sa circonscription en cadre opérationnel de l'action publique permet sa propre promotion et consolide son leadership local. Une hiérarchie s'instaure au sein des Conseils municipaux, le ou les délégués à l'intercommunalité acquérant un rôle prépondérant. L'intercommunalité peut alors devenir un lieu de redistribution du pouvoir, le siège de président pouvant être un tremplin vers la fonction de conseiller général, et un terrain de rivalités entre mandataires. Le projet territorial communautaire est subordonné à cet équilibre sociopolitique local. Le projet communal également puisque la perception des « possibles » du développement dépend également d'une intégration intercommunale effective. Notamment, l'orientation des stratégies municipales vers un développement démographique plutôt qu'économique est à prendre en compte dans l'analyse des politiques de mobilité ainsi que nous le verrons.

¹³² D'après la directrice de la Fédération nationale des maires ruraux (F.N.M.R), Madame Hélène Mira (*Transrural Initiatives* n°226, décembre 2002 « Décentralisation et recomposition de territoires »).

Conclusion de la première partie

Les années quatre-vingts apparaissent comme une période de mutation. Les périphéries urbaines cessent d'être (ou cessent d'être considérées comme) de simples extensions plus ou moins contenues, vivant à l'ombre de la centralité et n'accueillant que ce dont celle-ci ne veut pas. Leurs caractères propres s'imposent et attirent, des habitants et des activités (quoique avec une amplitude moindre). Les relations politiques entre acteurs centraux et périphériques se sont multipliées, et dans le même temps complexifiées.

Les problématiques (parfois anciennes) de l'aménagement, de la répartition des charges et des recettes, de l'environnement prennent de l'acuité, et c'est « le début d'une course sans fin » qui semble présenter des obstacles indépassables (P. ESTEBE, 2003). Quand la première et deuxième couronnes sont plus ou moins intégrées, le périurbain reste largement à l'écart des « grandes manœuvres » (ibid.), parfois volontairement car occupé à ses propres « manœuvres ».

La politique locale de mobilité ayant comme acteur premier l'intercommunalité centrale, elle consiste principalement en un projet porté par le responsable local qui en a les moyens. Ce projet, qui sert une stratégie de communication, tend à suivre la « logique du sentier » qui réduit la complexité à des moyens techniques peu innovateurs (B. JOUVE, 2002).

La problématique française est en conséquence moins celle de la planification urbaine au service d'une gestion des déplacements, que celle d'une politique de transports au service de la stratégie urbaine (M. WIEL, 1999). C'est en partant de cette stratégie, qui prend parfois la forme d'une simple énonciation de valeurs ou de prescriptions « exigentielles » finalement symboliques, qu'on peut saisir les motivations d'une action qui s'incarne souvent dans des objets relativement formatés. C'est également en partant des stratégies périurbaines, communales et intercommunales, qu'on peut espérer dégager des pistes pour une prise en compte géographiquement plus large du problème. « Les communautés de communes rurales, voire de petits pays érigés en maillons d'un cordon sanitaire anti-agglomération, expriment encore souvent la réalité culturelle de campagnes que fédère non la région mais bien plutôt le département. Ces communautés de communes seront les pièces du puzzle régional ; à l'échelle des aires urbaines, leur mosaïque constituera l'enveloppe territoriale de projets d'agglomération ainsi cernés, et leurs propres projets, parfois désunis, devront compter dans l'élaboration des S.Co.T. » (F. BEAUCIRE, 2004).

En ce qui concerne l'expertise, une certaine distanciation est opérée d'avec les modèles d'analyse classiques de la ville -qui, afin d'être cohérents et systémiques, adoptent un unique

principe d'organisation pour rendre compte de leur objet- au profit de l'adoption d'un discours qui en souligne la complexité. La mobilité apparaît alors comme la clef ambivalente à la fois de l'urbanité, de l'équité et de la performance des villes. L'attention portée à la périurbanisation reconduit ces aspects, enrichit et complexifie encore l'analyse, tout en réattirant l'attention sur la dimension spatiale des problématiques économiques et sociales.

La tendance première de l'urbanisme confronté à la mobilité est d'agir sur les lieux consacrés à cette mobilité dans un geste encore « figé », pris dans la masse de l'édifice, abordant la mobilité là où elle « précipite » dans quelque lieu... Cette pensée du lien mobilité-formes urbaines (comprendre, maîtriser et peut-être amenuiser l'impact des pratiques de mobilité sur le tissu urbain) est appelée à évoluer vers une pensée du lien urbanisme-déplacements (comprendre et user de l'impact des choix d'aménagement sur les pratiques de mobilité pour agir sur celle-ci). Mais à l'heure actuelle, l'urbanisme tente de développer, pour promouvoir conjointement mobilité et urbanité et réduire leur antagonisme, des compromis ponctuels, autour notamment de la notion d'intermodalité, qu'il puisse intégrer à ses représentations de la ville. Il s'agit moins d'inventer de nouvelles formes urbaines, voire une nouvelle forme de ville, que de réorganiser, à la lumière des progrès de la réflexion, les éléments existants et spontanés dans un sens qui en limite les effets perçus comme négatifs. Organiser l'interface entre le réseau et le territoire se fait donc sur des espaces réduits, lors d'opérations localisées : c'est ainsi que le compromis entre acteurs peut se stabiliser et se matérialiser.

Les relations interprofessionnelles ont évolué : dans le cadre des vastes opérations de planification, l'urbaniste devait affirmer sa spécificité et ses vues contre celles de l'ingénieur, chargé notamment de la mise en place des différents réseaux, afin que les impératifs fonctionnels soient tempérés par les considérations esthétiques et culturelles. Cette confrontation le confortait dans son action ; or il est aujourd'hui confronté à un certain nombre de professions qui le remettent en cause parce qu'elles ont légitimité à intervenir sur la ville à plusieurs niveaux, et sur des plans qui apparaissent comme plus déterminants que les formes urbaines ou l'espace (action sociale et sociologique, action de développement économique...). L'urbaniste doit souvent se contenter d'exercer ses compétences dans le cadre de transactions urbaines mineures, s'inscrivant à l'intérieur d'un schéma de développement économique à la définition duquel il n'a pas participé.

Si l'approche des problèmes urbains se fait donc pluridisciplinaire, elle ne semble se faire plus globale que dans les discours, qui prônent un périmètre d'action pertinent. La culture planificatrice conduisait à produire localement un début de solution à un problème global (réaliser 2000 logements à tel endroit jugé favorable pour faire face à la croissance

démographique, construire une ville intégrant les exigences de la circulation automobile pour répondre à la motorisation croissante...). A présent, la conscience que toute action localisée est susceptible de réagir sur l'ensemble de l'agglomération s'affirme, amenant les responsables à réfléchir sur des périmètres élargis pour tenir compte de ces solidarités de systèmes, mais en termes de conséquences et non plus de solution. Ce qui témoigne des blocages politiques de l'intercommunalité : il s'agit de ne pas se gêner mutuellement, bien davantage que de construire ensemble. Les objectifs « constructifs » sont en réalité de plus en plus circonscrits localement, comme si la taille des agglomérations ne pouvait que pervertir les effets qui se propageraient à cette échelle.

Dans le même ordre d'idée, projet urbain et plan de déplacements urbains témoignent de l'enrichissement de la réflexion et des efforts produits pour sortir de l'approche réglementaire. L'inadaptation des P.O.S à la gestion de la ville comme des déplacements est dénoncée ; le P.O.S est depuis longtemps critiqué : il cantonne le débat urbanistique sur un terrain peu dangereux, individualisant les conflits (chaque propriétaire regarde sa parcelle) tout en permettant de dégager de larges consensus sociaux sur ses objectifs généraux et en constituant un vecteur particulièrement favorable à l'illusion d'une solution technique des problèmes (P. VELTZ, 1979). Le principe de zonage apparaît à bien des égards comme correspondant aux stratégies de localisation des activités telles qu'elles émergeaient lors de sa mise en œuvre (recherche de vastes terrains peu chers en périphérie, bonne accessibilité automobile, anticipation sur le phénomène de périurbanisation) (N. THIMONIER, 2000). Le P.O.S correspond donc à une certaine forme d'organisation du jeu des acteurs dans la production urbaine, organisation qui demande à être repensée ; mais on peut se demander, en attendant d'évaluer la rupture introduite par sa réforme en P.L.U, si les procédures de projet urbain et de plan de déplacements urbains ne correspondent pas tout simplement à une redéfinition du « compromis » entre acteurs, redéfinition induite par un changement dans le rapport des forces plus que par de nouvelles relations partenariales.

Les effets des nouveaux outils dépendent de leur intégration aux stratégies des acteurs locaux. Ce sont les responsables locaux, désormais en charge de nombreuses compétences dans les deux domaines de l'aménagement et des transports, qui doivent trouver des traductions opérationnelles aux objectifs nationaux qui, s'ils sont de plus en plus clairement affirmés, n'en sont pas moins généralistes et déclinés en un panel de mesures potentielles controversées.

Les incitations récentes de l'Etat à développer des projets de territoire élargis ont été entendues, en tous cas en Ile-et-Vilaine. Mais, formulé en direction des instances territoriales « modernes »

(pays, région, agglomération), cet appel à la globalisation de l'action a été exploité également par communes et départements qui « ont saisi l'occasion pour formuler et mettre sur la place publique des projets de territoire exprimant la globalité de leurs points de vue au-delà des compétences qui leur étaient (encore) dévolues. » (D. BEHAR, P. ESTEBE, 2002). La décentralisation partage le pouvoir politique, en théorie selon un schéma de répartition des domaines de compétences ; en réalité, « on assiste à une division territoriale du pouvoir qui s'exprime par l'appropriation de leur territoire par chacune des autorités locales. » (A. MABILEAU, 2000). La région, qui ne dispose pas d'un territoire propre, est handicapée par cette absence de support territorial à sa légitimité, tandis que les maires y puisent au contraire dans une légitimité considérable.

Au bout du compte, « C'est la commune qui conserve la responsabilité de garantir les équilibres entre groupes sociaux qui vivent ensemble sur un même territoire ou le mettent en valeur. » (S. MARTIN, G. NOVARINA, 1985). La coopération intercommunale, contrat de second degré, est un processus délicat à mettre en œuvre quel que soit son objet, la distinction entre objets techniques et neutres et objets politiques étant contestable. « Il n'est pas à proprement parler d'objets politiquement neutre » : adduction d'eau, voirie, assainissement « *a fortiori* urbanisme ou transports » (ibid.). Ce sont donc les communes qui seules, en dernier ressort, jugent si tel sujet de coopération risque d'avoir des effets politiques et sociaux difficilement maîtrisables par elles, la coopération intercommunale ne pouvant, par un coup de baguette magique, effacer les divisions sociales qui caractérisent toute société démocratique (S. MARTIN, G. NOVARINA, 1985). Chargé des impératifs implicites ou explicites fixés par les groupes sociaux locaux, le maire est responsable du compromis communal et stratégique dans lequel devra s'inscrire la gestion de la mobilité.

SECONDE PARTIE - LA PLACE DE LA MOBILITE DANS L' « URBANISME DU QUOTIDIEN » PERIURBAIN

Chapitre 4- L'Ouest français, terrain d'observation privilégié des formes urbaines émergentes

Chapitre 5- Mobilité et modèles de territoires : le cas des communes périurbaines

Chapitre 6- Les stratégies communales dans le contexte global de l'action publique

Introduction de la seconde partie

Les évolutions retracées en première partie : spatiales, socio-économiques, institutionnelles, concernent particulièrement les périphéries urbaines, ces espaces des marges en cours de construction à la fois matérielle et symbolique qui ne peuvent dorénavant plus se définir par un rapport simple, univoque et homogène au centre. Y sont à l'œuvre des processus de différenciation, de diversification des trajectoires et d'affirmation de hiérarchies secondaires. Cette « différenciation des expressions locales » est permise et facilitée par les possibilités d'autonomie des politiques communales ouvertes par la décentralisation, la montée des coopérations et les formes renouvelées de la planification (M-C. FOURNY, B. PAGAND, J-C. PRADEILLES, 1997b). Dans ce contexte, étudié en première partie, s'inscrivent les projets territoriaux des communes périurbaines qui participent de la construction d'un vaste espace urbain.

Il s'agit, dans ces communes périurbaines, d'une double transformation : celle de l'organisation spatiale interne de ces territoires et celle, concomitante, de leur statut au regard de l'extérieur (ibid.). Ces reconfigurations ont également deux dimensions : matérielle et symbolique. Cette dualité s'observe dans les différentes formes que prennent les politiques municipales. Politiques qui révèlent, assez tôt dans le processus de développement communal, la capacité nouvellement affirmée des acteurs publics « à caractériser et maîtriser le devenir d'espaces fortement soumis aux contraintes externes. » (Ibid.)

Avec leur identité encore incertaine et leur caractère encore très inachevé, ces territoires sont donc en cours d'affirmation d'un statut en rupture avec celui d'espaces définis de l'extérieur : c'est une sorte d'intériorisation politique des possibles d'un devenir territorial maîtrisé, par le biais de « stratégies d'élaboration de territoires parfois d'une certaine envergure » (ibid.). Il s'agit de passer du fragment sans qualités propres à l'« entité petite cité », passage qui redéfinit le contenu (organisation interne du territoire communal) comme les relations au contenant (le territoire de la région urbaine), et procède d'une tentative de dépassement des caractères normatifs classiques du périurbain résidentiel. Dans ce processus en cours de construction identitaire, c'est la place dans la « ville-archipel » qui se joue.

La mobilité est un thème *a priori* essentiel dans ces stratégies, un élément à prendre en compte dans la constitution d'un territoire ayant une place propre dans la ville-archipel. La gestion de la mobilité nous semble participer au premier chef de cette élaboration d'un modèle territorial

périurbain : d'abord dans l'élaboration de figures parfois originales de la centralité¹³³ et de l'aménagement spatial, comme l'ont analysé Marie-Christine Fourny, Bernard Pagand et Jean-Claude Pradeilles (1997b), en permettant de différencier, de hiérarchiser les espaces ; ensuite dans la construction de territoires politiques matérialisés par un espace public qui est aussi un espace de circulation ; et enfin dans le travail de positionnement statutaire au sein des flux périurbains résidentiels et quotidiens. La gestion de la mobilité participe ainsi aux stratégies d'identification et de distinction en prenant part aux restructurations morphologiques et en ayant une dimension symbolique : pénétration de l'extérieur, fonction clef du fonctionnement de la ville-archipel ...

On devrait donc trouver dans le déploiement des politiques locales ayant trait à la mobilité des formes « périurbaines » d'affirmation de la puissance publique, et peut-être un ou des profils de commune mettant en œuvre une véritable « politique de mobilité » se distinguant de la politique d'équipement. Et ce malgré l'usage, jusqu'à une période très récente, des outils d'urbanisme transférés par la décentralisation, outils hérités de la Loi d'Orientations Foncières et reflétant les enjeux révolus de l'après-guerre, de l'urbanisme-équipement ou de l'urbanisme des infrastructures (P. LEMONIER, 1985).

Ces outils servent cependant le processus de maîtrise publique en tant qu'elle énonce du sens ; ils permettent la réactivation d'un pouvoir communal que « la montée des coopérations et l'élargissement des pratiques spatiales ont rendu incertain. » (J-C. PRADEILLES et al., 1997b). L'affirmation de la puissance publique périurbaine consiste-t-elle alors en une affirmation exclusive du pouvoir communal ? Dans le cadre d'une intercommunalité qui est pour le moment largement organisée dans le cadre de la loi A.T.R., une gestion spatiale du processus de périurbanisation ne peut s'affranchir de « vérifier la volonté politique partagée entre les deux niveaux de pouvoirs, commune et groupements de communes. Le résultat de ces confrontations, quand elles existent, est toujours des compromis, chacun gardant une sorte de droit de veto (de fait et non de droit). » (M. WIEL, 1999).

Cependant, même si elles visent à dépasser le statut d'espace périphérique qui ne serait défini que par sa position relative dans l'agglomération, les démarches territoriales nouvelles mises en œuvre par les équipes municipales composent « avec l'assujettissement aux logiques d'ensemble de la région urbaine » : les « mailles mineures » de l'aménagement doivent s'insérer dans la trame majeure d'un ensemble territorial vaste (J-C. PRADEILLES, 1997b).

¹³³ Ainsi l'exemple de la commune de Varcès à proximité de Grenoble, qui juxtapose réhabilitation d'un centre-village ancien où la circulation automobile est très limitée et « centre de vie » où la fonction circulatoire est structurante (parkings et signalisation routière très présents), où immeubles de ville jouxtent les maisons villageoises : « Un nouveau modèle de centralité peut sembler là en cours d'élaboration (...). » (J-C. PRADEILLES et al., 1997b).

Dans un premier temps, c'est cet ensemble territorial, ses composantes et leurs relations qui sont étudiées (chapitre 4). Puis, dans le chapitre suivant, la place de la mobilité dans le projet territorial des communes périurbaines, dans ces démarches d'affirmation d'un territoire « dans l'acception de totalité appropriée, pourvue de sens, de distinction et de cohésion. » (Ibid.). L'effet « taille » observable dans un premier temps dans la mise en œuvre d'actions en matière de mobilité sera dépassé pour une analyse plus approfondie des différents itinéraires de développement communal et de gestion de la mobilité.

Au chapitre 6 sera envisagée l'insertion de ces modèles de territoires dans les « mailles majeures » qui structurant le département.

L'Ouest français, terrain d'observation privilégié des formes urbaines émergentes

Les caractéristiques du « Système Local d'Action Publique » (M. GROSSETI et al., 1998) constituent le cadre de définition des politiques. Il s'élabore à partir des éléments socio-politiques locaux et en fonction des questions à traiter. Les configurations sont dès lors plus complexes dans les grandes agglomérations, qui sont le lieu de changements territoriaux et relationnels importants. La mise en œuvre d'un projet de politique urbaine, de politique des déplacements, ne peut être portée par un unique élu. Ce qui ne signifie pas que certains projets, et notamment de transports, ne soient pas l'objet d'un investissement personnel, d'une localisation spatiale très centrée, et le support d'une tentative d'affirmation d'un *leadership* local. Il faut cependant mobiliser les ressources, combiner les intérêts et négocier, spécialement dans un contexte de restructurations territoriales qui tend à renverser la dépendance de la périphérie envers le centre (B. JOUVE, 2002). Les dynamiques géographiques locales des espaces à gérer sont à la fois dimension constitutive du problème (aménager et desservir des territoires élargis) et délimitation des modalités de son traitement (les relations stratégiques entre centre et périphérie(s) se complexifiant).

De fait, le périurbain rennais n'est pas tant que ça « à l'écart des "grandes manœuvres" territoriales », pour reprendre les termes de Philippe Estèbe (2003) : communauté d'agglomération et pays le font entrer dans les discussions avec des arguments qui lui sont propres et qu'il n'est pas toujours dans l'incapacité de faire valoir.

Comprendre en fonction de quoi interviennent les acteurs publics sur le territoire dont ils ont la charge, évaluer les modes de gouvernement local d'espaces urbains, ruraux et périurbains en interaction, impose de s'attarder sur les caractéristiques de ces dernières. Or, notre terrain d'études présente des modalités particulières d'articulation entre l'urbain et le rural susceptibles d'éclairer sa gestion publique dans ses différentes échelles.

Dans le contexte dynamique de l'Ouest atlantique, l'Ille-et-Vilaine est une illustration des changements intervenus dans le fonctionnement des territoires de « l'urbain », de ce vaste espace innervé par les échanges entre les agglomérations et leur périphérie. Dans ce département « porte d'entrée » de la région, qui occupe la 7^{ème} place au palmarès des croissances départementales entre 1990 et 1999, les évolutions générales de la mobilité et des modes d'occupation de l'espace s'inscrivent dans un cadre fortement « typé » : l'espace départemental est organisé autour de l'agglomération qui en occupe le centre géographique, métropole tertiaire et attractive dont le

rayonnement s'étend assez considérablement sur les territoires alentours¹³⁴ et dont la propagation radioconcentrique du dynamisme est portée par un réseau viaire en étoile de plus en plus moderne et emprunté¹³⁵.

Ces particularités, tout en offrant une certaine lisibilité des phénomènes de structuration territoriale à l'œuvre dans les territoires métropolitains, interrogent la représentativité du terrain. L'approfondissement de ces questions pourra apporter des éléments de réponse à cette question en tâchant de replacer l'exemple rennais dans le cadre plus vaste de l'Ouest français.

Aujourd'hui, le rythme accéléré des changements procède à la fois d'une forme de « rattrapage » et de l'émergence de formes territoriales particulières, nées des modalités de la rencontre entre extensions urbaines et territoires ruraux. Le passé rural ouvre sur un avenir lié à la ville, dans un mouvement d'urbanisation qui gonfle les pôles urbains mais surtout leur couronne périurbaine et un mouvement d'éparpillement lié aux structures foncières, aux racines rurales et aux politiques locales (§ 4-1). Si les territoires ruraux ne constituent pas un espace résiduel indifférencié et en perte de vitesse généralisée mais un archipel de polarités, leur destinée est liée aux reconfigurations d'un vaste système territorial dans lequel leur place se redéfinit (§ 4-2). Ce système est lié par les déplacements quotidiens (§ 4-3).

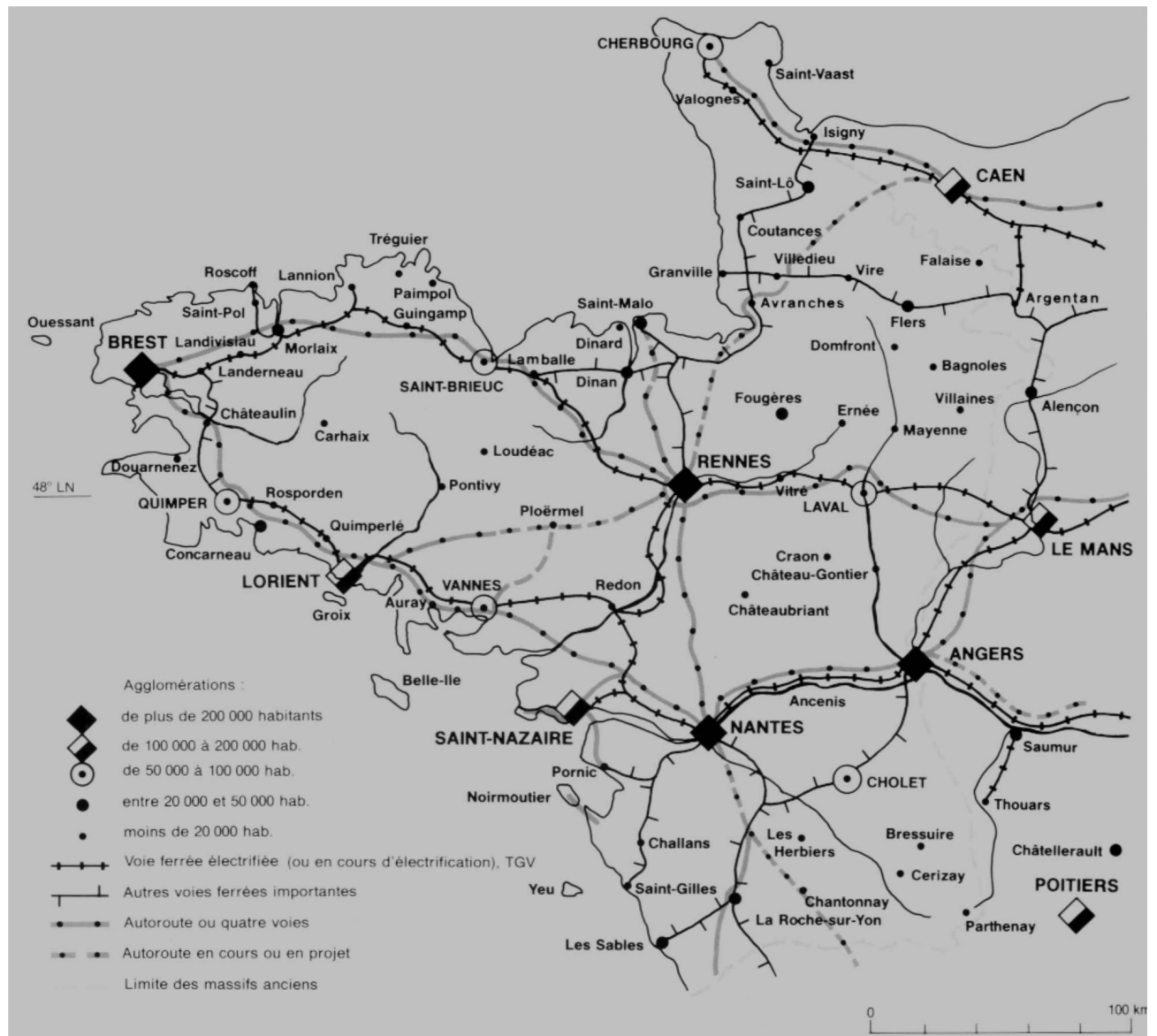
4-1 Les formes générales de l'équilibre villes-campagnes dans l'Ouest

Les régions de l'Ouest forment un ensemble à géométrie variable selon les études, l'objet de leur analyse et les périmètres de récolte des données. Nous retiendrons que, d'après Pierre Estienne (1991), la « France de l'Ouest » (Cf. figure 13) peut être considérée comme couvrant les régions de la Basse-Normandie, la Bretagne, les Pays de la Loire et le Poitou-Charentes, et présente une unité « nette » par certains aspects -bien que les limites en soient difficiles à définir dans le détail. Ces aspects facteurs d'unité présentent un intérêt pour notre propos : notamment, des populations longtemps prolifiques qui nourrirent un exode rural massif jusqu'en 1975, des densités rurales encore élevées et une « vocation terrienne » toujours affirmée, une urbanisation limitée et récente et, enfin, la « réciproque méfiance » que les relations progressivement tissées entre villes et campagnes n'ont pas totalement dissipée (ibid.). Dans leur analyse par ailleurs

¹³⁴ « Rennes, en tant qu'agglomération tertiaire, draine une aire disproportionnée par rapport à son poids démographique. » (J. SOUMAGNE, 1998).

¹³⁵ Rennes est d'ailleurs le deuxième nœud après Paris sur le réseau des routes nationales (P. MENERAULT, 1994).

**Figure 13 -
L'Ouest français : villes et grandes voies de communication**



Extrait de : P. ESTIENNE, 1991.

nationale de « l'archipel paysan », Bertrand Hervieu et Jean Viard (2000) soulignent que « 58% des paysans sont dans l'Ouest au sens large (...). La population paysanne n'est pas homogène sur le territoire national. (...) La France de l'Ouest demeure terrienne, beaucoup plus terrienne que les autres régions françaises. »

Cet héritage encore actuel de l'occupation des sols constitue le terrain sur lequel s' « accroche » le mouvement contemporain de la périurbanisation.

4-1, 1 Peuplement, équipements, emplois dans l'espace rural

En Bretagne -comme en Loire-Atlantique-, les communes sont en moyenne plus grandes en superficie et nettement plus peuplées que dans le reste de la France métropolitaine. On y trouve en 1999 presque trois fois moins de très petites communes (moins de 500 habitants : 21%) ; et plus de deux fois plus de communes moyennes (de 1 000 à 5 000 habitants : 44%) (P. OGER, 1999)¹³⁶. On y trouve également moins de communes très peu denses et aucune à densité très élevée (la ville de Rennes compte 4000 habitants au km²). L'opposition campagnes vides / métropoles hyperconcentrées y est en quelque sorte moins valable (ibid.). Dans ces communes rurales peuplées se maintient plus facilement un niveau important de services et commerces, mais aussi d'emplois. Cette dynamique est cependant moins celle du maintien en l'état que du changement, et apparaît plus déséquilibrée dans le détail.

4-1, 1 a) La vitalité globale de l'espace à dominante rurale

L'analyse de la répartition des équipements vient confirmer cette impression d'équilibre. A l'exception de quelques cantons, l'inventaire communal de 1998 montre qu'on ne peut pas parler de « désertification » du milieu rural breton (N. ALLAIN, 1999a). L'Ille-et-Vilaine offre ainsi un bon maillage de services de proximité : 68% des communes sont des « pôles de proximité* » contre 21% au niveau national ; 16% constituent des « pôles intermédiaires* » (10% au niveau national) ; et seuls 24 % des communes sont sous-équipées* (57% au plan national).

¹³⁶ En ce qui concerne plus précisément l'Ille-et-Vilaine, les proportions sont semblables -avec toutefois 3 points de plus pour les très petites communes et 3 de moins pour les communes moyennes. Cependant, ces chiffres départementaux, qui sont extraits des programmes de modernisation routière du Conseil général, datent de 1990.

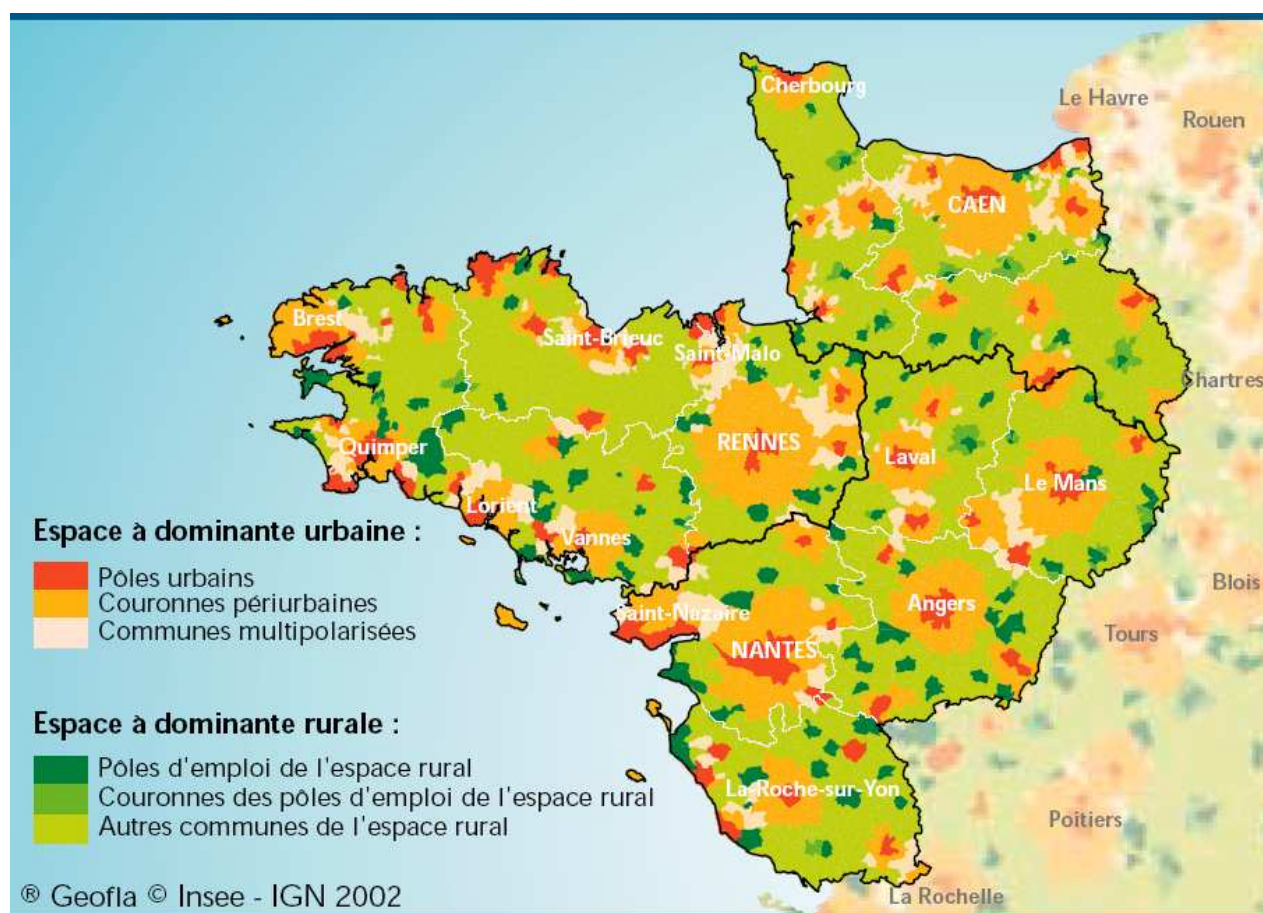
L'espace à dominante rurale de l'Ouest¹³⁷ (Cf. figure 14) fait d'ailleurs preuve d'une certaine vitalité démographique et économique (M. COLIBET et al., 2002) : certes, son étendue se restreint, ce qui fait significativement chuter la part de la population y résidant (moins 10 points entre 1990 et 1999). Mais avec une part de 30%, elle reste très supérieure aux 22% enregistrés dans l'ensemble de la province, y compris en Bretagne où le poids relatif de la population rurale est pourtant en recul plus important (-12 points) mais s'élève encore à 28%. Par ailleurs, cette évolution du périmètre rural, si elle consiste pour l'essentiel en un mouvement d'absorption de petites communes par les couronnes périurbaines, peut également procéder d'un autre phénomène : la transformation d'un pôle rural en pôle urbain, par accroissement de son volume d'emplois ou de sa population. Ce cas de figure, pour minoritaire qu'il soit, doit être signalé car il concerne tout particulièrement la Bretagne.

Dans ses nouvelles limites, l'espace rural de l'Ouest a cru en population (+1%), et ce malgré le déficit naturel, mais aussi en emplois (+1,3% ; +1,9% en Bretagne). Si cette attractivité s'exerce sensiblement sur les retraités, notamment en Bretagne, le bilan migratoire positif est aussi le fait des actifs de plus de trente ans (les arrivées excèdent les départs de plus de 25%) et de leur famille constituée (+ 30 000 jeunes de moins de 17 ans)¹³⁸. Pour les auteurs de ce bilan, cette attraction des actifs repose sur un marché rural du travail dynamique. Effectivement, 10 000 emplois nets ont été créés dans les communes à dominante rurale de l'Ouest durant la décennie quatre-vingt-dix, qui compte, dans ses délimitations 1999, un emploi pour 3 résidents. Les services, en progression de 25%, fournissent 40% de l'emploi total (33% en 1990). L'agro-alimentaire demeure le pilier d'un emploi industriel qui compte pour 25% du total. Enfin, le secteur agricole est en recul de 8 points mais occupe tout de même encore 16% des actifs ayant un emploi, et jusqu'à 18% en Bretagne où la filière agricole, plus développée, bénéficie du dynamisme important de l'agro-alimentaire qui joue un véritable rôle moteur pour l'économie rurale. Cela dit, le recul de l'agriculture, conséquent, est essentiellement compensé par les services, et la région reste moins industrielle et plus tertiaire que ses deux voisines.

¹³⁷ L'analyse de Michel Colibet, Laurent Di Carlo, Alain Ménard et Georges Riezou (2002), dont sont extraits les chiffres et analyses qui servent de base à ce qui suit, porte sur les trois régions de la Basse-Normandie, Bretagne et Pays de la Loire. Cette dernière région est le moteur de ces évolutions positives ; la Bretagne est *grosso modo* dans la moyenne sauf mention contraire.

¹³⁸ Ces échanges migratoires sont ceux effectués entre 1990 et 1999 entre l'espace à dominante rurale de l'Ouest et l'espace à dominante urbaine de la France métropolitaine. Il s'agit donc d'individus ayant changé d'espace de vie, passant d'une commune à dominante urbaine à une commune à dominante rurale.

**Figure 14 -
Partage entre espaces urbain et rural en 1999**



Source : INSEE, Recensement de la population 1999

Extrait de : M. COLIBET et al., 2002

Cependant, la résistance de l'espace à dominante rurale est entamée, et se manifeste de façon différenciée. En Bretagne, si le solde migratoire de cet espace est tout de même de +20 000 personnes sur la décennie, il ne compense pas un solde naturel trop négatif et, dans son ensemble, la population de l'espace à dominante rurale breton recule de 0,5%. Surtout, le rural isolé demeure à la traîne (davantage que dans les deux autres régions où il enregistre une légère progression) et grève le bilan global. Les pôles ruraux et leur couronne sont dynamiques, autant l'un que l'autre (+3,6 et +3,5% respectivement), mais les plus dynamiques de ces pôles en expansion (exception faite de l'« effet littoral » qui influence particulièrement la côte Sud de la région) se trouvent à proximité de l'agglomération rennaise, où ils parviennent parfois à conjuguer excédent naturel et excédent migratoire. La croissance de l'emploi est elle aussi différenciée : elle est captée par les pôles ($\approx +10\%$), échappe très largement à leur couronne ($\approx -10\%$) ainsi qu'au reste de l'espace (en moindre recul : $-3,5\%$)¹³⁹. L'attraction de l'espace rural sur les actifs doit certainement relativement peu au développement de l'emploi¹⁴⁰ et bien davantage à la possibilité de rejoindre l'aire urbaine proche pour y travailler, cette excentration résidentielle participant d'un phénomène de périurbanisation diffuse au-delà des frontières de l'espace à dominante urbaine.

Quant aux très bons chiffres de l'inventaire communal des commerces, services et équipements, on peut noter qu'ils sont beaucoup moins bons en Ile-et-Vilaine que dans le Morbihan et le Finistère. La présence de la plus importante aire urbaine bretonne qu'est Rennes dans notre département d'étude induit une tendance à la concentration métropolitaine des services et commerces. L'indicateur d'éloignement kilométrique moyen aux équipements est très bon au niveau départemental, il l'est évidemment moins dans les communes les moins peuplées, mais surtout il s'y dégrade quand il s'améliore dans les couronnes rennaises. La concentration des équipements s'est accentuée entre 1980 et 1998 (N. ALLAIN, G. RAPHALEN, 1998).

Le maintien relatif des populations, équipements et emplois en milieu rural procède d'un phénomène de périurbanisation qui dépasse les frontières des aires urbaines, « répandant » des populations qui ont connu la ville et conservé des exigences en rapport avec cette étape de leur parcours résidentiel, expliquant par ailleurs la tertiairisation et le développement des services à la personne.

¹³⁹ Ces trois derniers chiffres sont donnés pour l'ensemble des trois régions.

¹⁴⁰ Le mécanisme contraire est en revanche sans doute plus avéré, la demande en services des actifs nourrissant le développement de l'emploi tertiaire rural.

Leur croissance différenciée dans l'espace manifeste le rôle accru de l'espace à dominante urbaine dans la structuration du territoire, et la situation difficile d'une Bretagne centrale qui ne bénéficie pas de cette influence. Mais les formes diffuses de cette urbanisation la rendent parfois « discrète » : si elle se traduit par une expansion des périmètres urbains et périurbains, elle remodèle aussi le maillage de l'espace rural sous « faible influence urbaine ». C'est un vaste système qui dépend de l'évolution du tissu urbain régional et du rôle redistributeur des zones attractives (P. QUINTIN, 1998).

4-1, 2 Urbanisation accélérée et périurbanisation intense

Le recensement de 1999 fait apparaître une mutation de certains paysages régionaux : si les grosses masses de la concentration urbaine ne se déplacent pas, les régions traditionnellement les plus urbanisées conservant des taux d'urbanisation qui les distinguent de l'ensemble national, les régions de l'Ouest, au premier rang desquelles la Bretagne, connaissent des croissances de taux d'urbanisation record. Ce processus est nourri du dynamisme démographique régional : les nouveaux Bretons s'installent dans des aires urbaines de densité relativement faible, attirés par l'emploi et confortés par la possibilité d'y acquérir une résidence individuelle (J-M. CHAVOUET, J-C. FANOUILLET, 2000). L'urbanisation s'effectue principalement sous la forme de l'étalement.

4-1, 2 a) Une région dynamique grâce à ses villes

La région Bretagne a fait preuve durant la dernière période intercensitaire d'un important dynamisme démographique, qui confirme en l'amplifiant la tendance de 1982-1990 (B. BACCAÏNI, 2001), doublé d'un processus d'urbanisation accélérée, tendant ainsi à rattraper un retard commun aux régions de l'Ouest : le taux d'urbanisation breton n'est encore que de 71,5% en 1999, contre 82% au niveau national, mais il était, avec 59% en 1990, dix-sept points en dessous de la moyenne nationale.

Le dynamisme démographique est dû en premier lieu à un solde migratoire largement excédentaire et en doublement par rapport à la période précédente (76200 nouveaux arrivants). Ces nouveaux arrivants sont majoritairement des actifs (45% des arrivées) avec leur famille (l'excédent migratoire des moins de 60 ans a cru des deux tiers entre les deux périodes intercensitaires, signe du dynamisme économique) et des personnes âgées (cette attractivité exercée sur les plus de 60 ans est toujours l'une des caractéristiques de la région et s'est

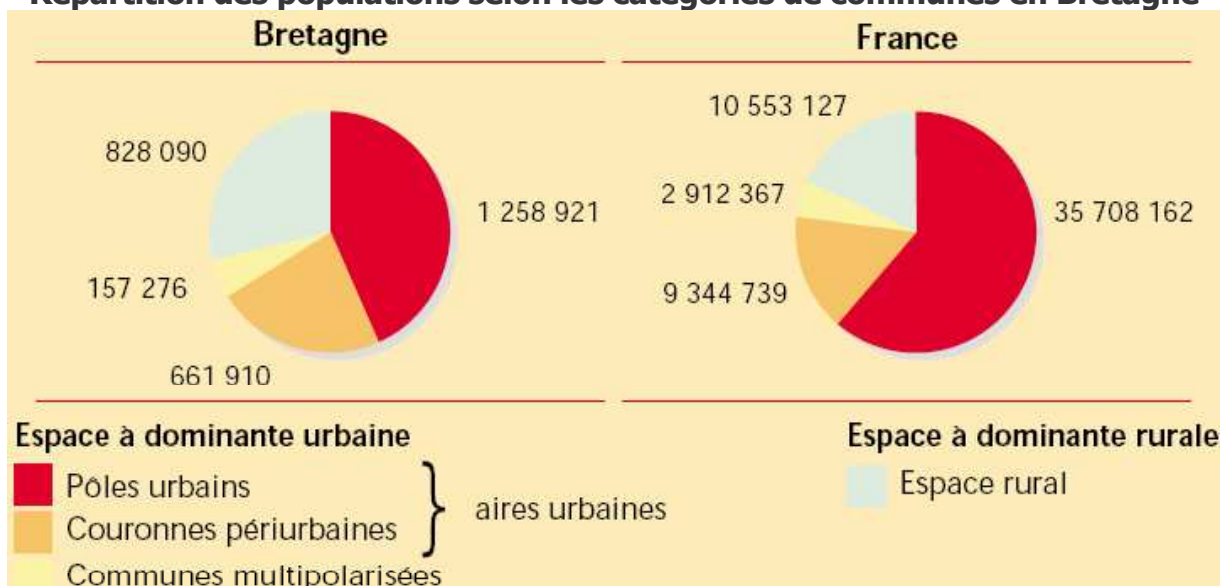
renforcée de + 25%) (L. DI CARLO, 2000). Le solde migratoire est particulièrement positif en ce qui concerne les échanges avec l'Ile-de-France, qui fournit le principal apport de migrants (M. ROUXEL, 2000). C'est en partie la manifestation d'un important phénomène de « retour au pays » de populations, soit massivement attirées par la capitale durant l'exode rural des années soixante et désormais à la retraite, soit y ayant effectué une première étape de leur parcours professionnel : 28% des nouveaux arrivants de plus de 18 ans dans la région y sont nés. Si l'on ajoute les migrants qui rejoignent non leur région de naissance mais celle de leurs parents ou conjoint, ce « retour aux sources des racines familiales » concerne 53% des nouveaux arrivants (M. ROUXEL, 2003). Ce phénomène a son importance dans la mesure où il est susceptible d'impliquer la reproduction d'un rapport au territoire marqué par l'histoire rurale de la région. Ces populations réinvestissent préférentiellement les territoires ruraux qu'elles ont quittés, et si ceux-ci peuvent tout à fait se trouver désormais englobés dans une aire urbaine, ils sont souvent situés dans sa composante périurbaine.

Le dynamisme est en effet concentré autour des pôles urbains : le taux de croissance des couronnes périurbaines est deux fois plus élevé que la moyenne régionale (1,02 contre 0,43 en taux d'évolution annuel moyen) ; celui des pôles urbains (0,45) l'est très légèrement et affiche en revanche une progression annuelle 50% supérieure à celle de la moyenne française pour cette catégorie d'espace (contrairement aux communes multipolarisées et de l'espace rural qui n'atteignent pas en Bretagne les taux de croissance français). Les nouveaux arrivants, jeunes actifs avec familles, cherchent à profiter du dynamisme de l'emploi concentré dans les pôles urbains à plus de 58% et dans les aires urbaines à plus de 72%. Les taux de chômage (stables sur la période tout comme les taux d'activité) sont inégalement répartis spatialement, avec des valeurs souvent inférieures à 8% dans le périurbain rennais contre 10,6% de moyenne régionale. Cependant, le profil des nouveaux arrivants (couples biactifs) ne facilite pas forcément l'accès aux dits emplois, l'un des deux actifs étant susceptible de ne pas retrouver d'emploi dans l'immédiat : la proportion de chômeurs est élevée parmi les nouveaux arrivants (17,4%). C'est donc l'étalement, en lien avec des pôles urbains eux-mêmes dynamiques mais dans une bien moindre mesure, qui caractérise l'urbanisation bretonne. Plus des trois-quarts des « nouveaux urbains » sont des habitants de communes nouvellement incluses dans l'« espace à dominante urbaine », contre 65% en moyenne nationale (G. RIEZOU, 2001a).

4-1, 2 b) Les aires urbaines bretonnes caractérisées par le poids du périurbain

Les aires urbaines bretonnes se caractérisent par une répartition de la population qui fait une large part aux couronnes périurbaines (Cf. figure 15) : 23% de la population régionale y réside (16% au niveau national) en 1999, après une augmentation de 27,5% depuis 1990. Les pôles urbains accueillent quant à eux 43% des Bretons (alors qu'ils totalisent 61% de la population française), après une croissance de 16,6%. Avec environ 5%, les communes multipolarisées ne se démarquent pas de l'ensemble national (G. RIEZOU, 2001a).

Figure 15 - Répartition des populations selon les catégories de communes en Bretagne

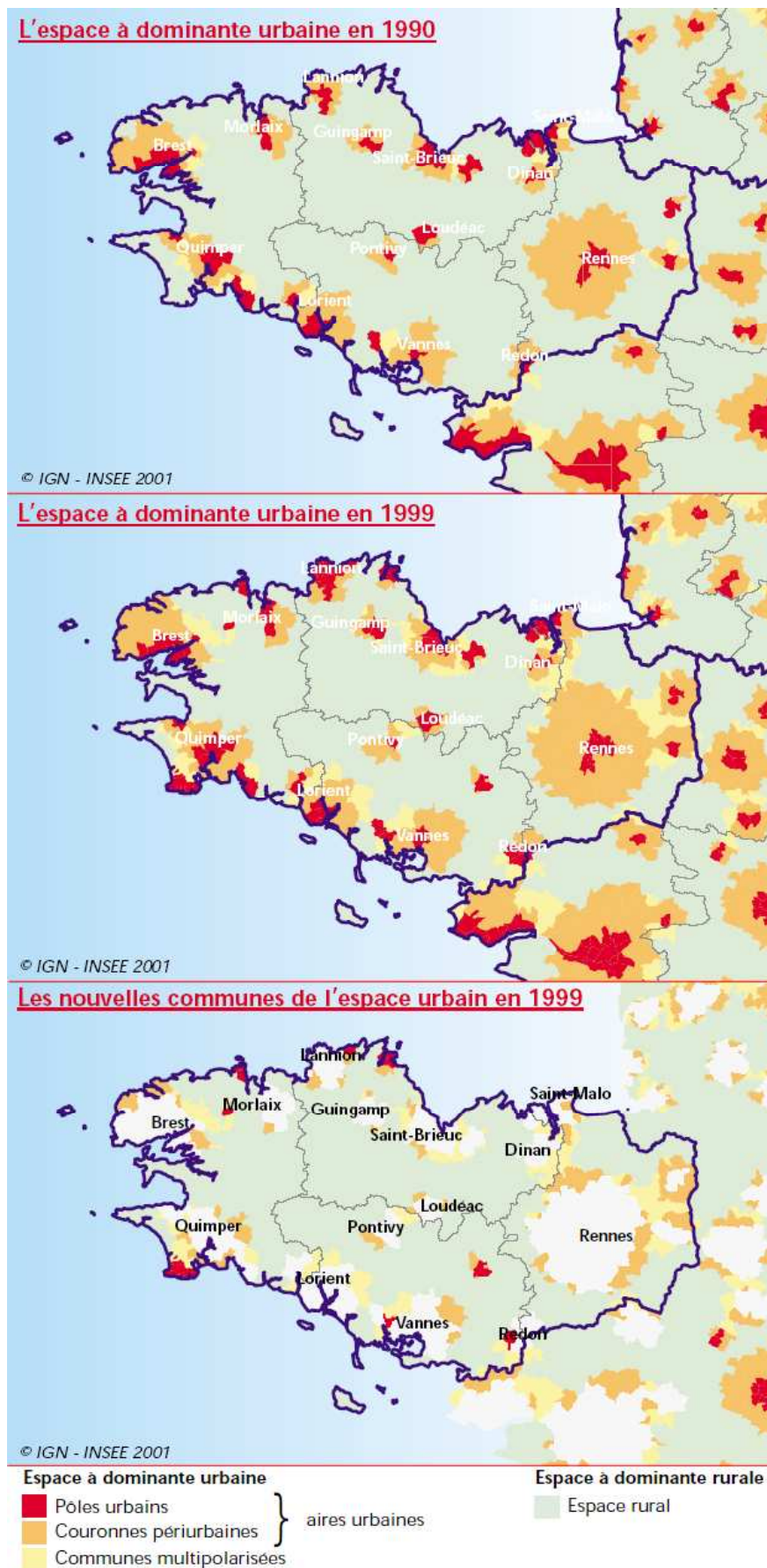


Extrait de : G. RIEZOU, 2001

La répartition de la population des aires urbaines entre couronnes périurbaines et pôles urbains s'effectue dans les proportions d'un tiers / deux tiers. L'aire urbaine rennaise (Cf. figure 16) est sur ce plan très particulière puisque sa couronne périurbaine représente presque 48% de sa population¹⁴¹. Il faut dire que son pôle urbain est réduit (10 communes) ; les formes de l'urbanisation autour de la ville-centre sont particulières : le maintien volontaire de coupures « vertes » entre les pôles de peuplement réduit la surface de l'agglomération au sens morphologique du terme à la portion congrue. Dans le périmètre institutionnel de la communauté d'agglomération, seul un gros sixième du territoire est urbanisé en 1999 (A.U.D.I.A.R, 2002).

¹⁴¹ Contre 19% à Nantes et 20% en moyenne dans les aires urbaines françaises de province (ibid.).

**Figure 16 -
Les aires urbaines bretonnes**



Extrait de : G. RIEZOU, 2001

Cette urbanisation se concentre sur Rennes (72% du territoire urbanisé), et sur quelques-unes des neuf autres communes de son pôle urbain. Les communes de la couronne extérieure de la communauté ne sont urbanisées que sur moins de 8% de leur territoire (exception faite de quelques rares communes exiguës).

L'importance numéraire des communes périurbaines encore peu urbanisées fait de l'aire urbaine de Rennes une aire très étendue par rapport à son poids démographique et peu dense. Les

communes qui la composent (140 soit 36 de plus qu'en 1990) comptent en moyenne 3720 habitants (400 de moins qu'en 1990), contre 5950 à Brest et 7756 à Lorient. Cependant, cette extension considérable, conjuguée aux opportunités foncières qui restent importantes dans la couronne périurbaine, contribue à placer l'aire urbaine de Rennes dans le schéma, exceptionnel pour la Bretagne, d'une croissance de population davantage liée à une densification interne aux limites de 1990 (60%) qu'à une extension du périmètre entre 1990 et 1999 (40%). Si le nombre d'habitants moyen par communes de l'aire urbaine baisse dans le cas rennais, il chute bien davantage dans les aires de Saint-Malo, Fougères ou Vitré. La périurbanisation autour de ces pôles beaucoup plus modestes est en pleine expansion entre 1990 et 1999 (le nombre des communes de ces aires double voire quadruple quasiment dans le cas de Fougères), et explique les trois-quarts de l'accroissement de population (la totalité pour Fougères) (G. RIEZOU, 2001b). Quelles que soient les différences observées, l'importance spatiale du phénomène de périurbanisation caractérise bien la Bretagne et toute la « France occidentale » qui constitue une véritable zone « d'épanouissement péri-urbain » (J. SOUMAGNE, 1998). Cette intensité globale de la tendance à la dispersion prend localement des formes variables, plus ou moins éparpillées.

4-1, 3 Un réflexe « compensatoire » culturel

Jean Soumagne met cette périurbanisation omniprésente (y compris autour des petits centres) en rapport avec l'urbanisation de « rattrapage » qu'a connu l'Ouest français : « Tout se passe comme si la France atlantique avait connu un exode urbain d'autant plus significatif que l'exode rural avait été massif, récent et traumatisant. Il s'est agi en quelque sorte d'une prise de relais ou encore d'un mécanisme compensatoire en regard d'une urbanisation mal vécue. A une extension en tache d'huile des villes a succédé une infiltration plus subtile de la ville dans la campagne. La vieille maison rurale ou le lotissement "villageois" ont été préférés aux lotissements suburbains. Facilités par la densité de la voirie rurale et des conditions circulatoires favorables tout au long

de l'année, ces mouvements ont profité de la pérennité de racines rurales ou de modes de réenracinement. » (Ibid.).

Cet « effet de rappel » d'un passé proche s'exprime dans une demande qui rencontre diversement une offre renchérie et modelée par les politiques locales.

L'opportunité de s'implanter dans une commune précise, en lien avec l'histoire familiale ou personnelle récente, est peut-être un paramètre actif dans les choix résidentiels. En tous cas domine chez certains des élus rencontrés le sentiment que leur commune fait l'objet d'une préférence subjective qui ne réduit pas son attractivité au mécanisme de la périurbanisation et aux caractéristiques de l'offre d'habitat. A considérer que cette préférence a priori existe, elle compose avec les possibilités effectives et conduit parfois à une excentration plus poussée, à moins que n'ait été conservée dans le patrimoine une parcelle foncière constructible ou une longère réaffectable en résidence. Les stratégies des ménages rencontrent alors les stratégies communales de gestion des sols, confrontées au dilemme aménagement économe-adaptation à la demande.

4-1, 3 a) Le bocage réinvesti

La géographie de la densité fait apparaître une partie de l'Ouest français, de la Basse-Normandie aux Pays de la Loire, comme une zone d'agglomérations provinciales peu denses. Cette appréciation quantitative est précisée par les analyses portant sur la façon dont les structures foncières préexistantes à l'urbanisation et la périurbanisation déterminent pour partie les formes de l'étalement.

D'après Pierre-Henri Emangard (1994b), le bocage de l'Ouest présente une structure de propriété concentrée¹⁴² et une structure agraire dominée par des exploitations de taille viable, qui influencent le marché immobilier de la périurbanisation. « La croissance de la ville se fait pas blocs entiers, à la suite d'une expropriation ou d'un rachat de dix, vingt ou trente hectares qui vont se trouver urbanisés d'un seul coup avec des parcelles de trois-cents mètres carrés accueillant un pavillon. Rennes est un exemple de ce mécanisme où l'on retrouve cette périurbanisation par vagues qui mangent l'espace par blocs entiers. » (Ibid.).

¹⁴² Dans les pays d'habitat dispersé, la dispersion des parcelles d'une même propriété est traditionnellement -en théorie et compte tenu des configurations locales diversifiées- moindre que dans les régions d'habitat groupé, les terres tendant à constituer un tout autour des bâtiments d'exploitation tandis qu'elles sont éparpillées sur tout le terroir communal dans le second type (P. PINCHEMEL, 1981). Le remembrement (épisode particulièrement « musclé » de l'histoire des communes périurbaines enquêtées d'après leurs élus) a cependant introduit partout des modifications importantes, particulièrement visibles dans le bocage (arasement des talus et suppression des haies).

Le jeu de ce mécanisme dépend de la perception locale des intérêts communaux : si les agriculteurs et propriétaires sont tentés par la plus-value foncière que permet la périurbanisation, la viabilité des exploitations conduit parallèlement à la préservation de l'agriculture. La périurbanisation « par blocs » se fait alors dans une optique de concentration autour du bourg des espaces résidentiels. La limitation de l'espace urbanisable dans le cadre de P.O.S précoces et restrictifs est particulièrement sensible dans le périurbain proche de Rennes (R. ALLAIN, 1992). Le travail de sensibilisation aux risques du mitage, effectué par des instances extérieures auprès des élus locaux, se conjugue ici avec la menace ressentie par ces derniers d'être phagocytés par l'agglomération proche.

Mais ce modèle compose avec la dispersion traditionnelle de l'habitat et l'attrait réactualisé d'une localisation résidentielle isolée. La diffusion périurbaine de l'habitat individuel en Bretagne s'effectue ainsi à la fois sur des parcelles en lotissement qui ont une taille réduite par rapport à la moyenne française, et sur des parcelles « en campagne » et hors zone de lotissement qui sont parmi les plus grandes au niveau national pour cette catégorie (Ibid.). Cette dualité de la demande est soulignée par les élus que nous avons rencontrés, et les confronte au choix de privilégier l'un de ses aspects ou non (en fonction des contraintes réglementaires).

Elle a contribué à créer un paysage qui juxtapose des foyers d'urbanisation agglomérés autour des noyaux de peuplement existants, mais dispersés dans l'espace et séparés par d'importantes « coupures » vertes et agricoles. L'expansion suburbaine de la banlieue agglomérée est très limitée même autour de Rennes. Par endroits, un certain mitage du paysage s'est cependant produit sur ces grandes parcelles isolées, hors des bourgs et hors des hameaux, plus ou moins masqué par les haies qui subsistent. S'insérant dans le cadre des structures agraires héritées d'un bocage dont les éléments jouent encore un rôle actif dans la mise en place de l'espace résidentiel, cette dispersion se greffe le long des nombreuses routes qui desservent les fermes isolées. Elle s'impose dans le périurbain éloigné, où la philosophie anti-mitage ne fait plus le poids face à la volonté d'attirer malgré l'éloignement, notamment dans le secteur Sud-Ouest, dont les communes sont hostiles à une planification communale entravant la valorisation foncière ; la diffusion de l'individuel isolé y est plus particulièrement importante. (Ibid.).

Au-delà de l'intensité du mouvement de périurbanisation (i.e. proportion de ménages n'habitant pas l'unité urbaine mais dont l'un des membres au moins y travaille), le degré d'éparpillement résidentiel (i.e. le nombre de communes concernées) à l'échelle de l'aire urbaine résulte de la politique foncière intercommunale. Dans le cas rennais, pour une périurbanisation intense, l'éparpillement est modéré (M. WIEL, 2000), c'est-à-dire que le développement par la puissance publique d'une offre d'habitat aux franges de l'agglomération n'a pas totalement empêché la

diffusion plus lointaine. Un certain dérapage des coûts n'a d'ailleurs pas pu être totalement évité. Le contingentement trop strict des espaces constructibles proches de l'agglomération semble bien avoir reconduit d'autant plus fortement l'éparpillement sur les couronnes suivantes.

Dans ces couronnes, l'éparpillement de la périurbanisation n'est plus canalisé par la juxtaposition des stratégies municipales, c'est-à-dire qu'elle est susceptible de se répartir sur de nombreuses communes tout en dépendant des politiques réglementaires de ces dernières.

Cette alternative entre concentration et dispersion est donc un enjeu majeur de la gestion locale aux échelles communale et intercommunale. Les équipes municipales tranchent le dilemme entre économie d'espace – préservation de l'environnement et inconvénients de P.O.S trop restrictifs de façon variable, en fonction de paramètres plus ou moins explicites (comme le désir éventuel d'accéder au statut de petite ville, ou le poids des propriétaires fonciers dans le conseil municipal). Mais la distance à la ville-centre joue fortement dans la définition stratégique des modalités de développement, les communes plus éloignées opposant moins de restrictions à la dispersion sur leur territoire.

Dans sa dimension traditionnelle, la dispersion de l'habitat de la périphérie rennaise est donc une dispersion souvent groupée, même si les groupes sont très restreints¹⁴³. Compte tenu également de la viabilité et de la taille sus-mentionnées des exploitations agricoles (et les communes reçoivent de nombreuses demandes d'extension), la dispersion périurbaine combine plusieurs aspects : les hameaux sont recherchés et cette forme de regroupement constitue une référence de l'aménagement territorial pour les élus et les ingénieurs subdivisionnaires que nous avons rencontrés. L'existence de dents creuses dans ces structures, ainsi que leur bonne image, les constituent en alternative à la concentration au bourg prônée par la législation, ainsi qu'à la demande parfois importante d'habitat en campagne (hors hameaux).

Cette France atlantique, qu'on peut opposer à une France « continentale » par certaines caractéristiques de sa civilisation rurale, présente une relative unité dans la morphologie individuelle et dispersée de l'habitat. L'aspect traditionnel de ce type de peuplement a été accentué par le phénomène de périurbanisation qui, s'il concerne l'ensemble du territoire national, affiche des aspects spatiaux contrastés selon les régions. Il a trouvé en Bretagne un terrain particulièrement favorable, et c'est l'évolution contemporaine des formes de l'urbanisation

¹⁴³ Marc Bloch, analysant *Les caractères originaux de l'histoire rurale française* (réédition Armand Colin, 1968), décrit les terres encloses comme ayant pour la plupart en leur centre un hameau, une poignée de maisons. « L'agglomération ancienne était petite ; il y avait cependant agglomération. » (Cité par T. DELAVAUULT-LECOQ, 2003).

qui a conformé la réalité régionale à son image de région d'habitat individuel par excellence¹⁴⁴. L'histoire plus récente de son urbanisation, la structure d'un réseau urbain qui fait une place importante aux petites villes expliquent ces caractéristiques régionales de l'habitat. Mais ce sont aussi les politiques locales qui ont permis son expansion par le biais des constructions récentes. Rémy Allain (1992) note les variations importantes qui existent dans la relation entre taille de la ville et nature du parc immobilier. Les politiques locales façonnent les formes urbaines selon une certaine « idée locale de l'urbanisme » (A. SAUVAGE, A. LEMOINE, S. CHEVRIER, 2002) dont les variations créent notamment des contrastes visibles au sein de la communauté d'agglomération rennais ; nous y reviendrons.

4-1, 3 b) Villes-archipel et villes-pays

Cette spécificité périurbaine du « domaine subatlantique » réside donc dans une certaine intensité du phénomène et dans ses formes. Entre ces nombreux noyaux de peuplement, bourgs lointains et « villettes » périphériques plus proches de Rennes, s'établissent d'importants échanges qui ne sont pas tous dirigés vers le pôle urbain rennais ; ils forment une juxtaposition de petits bassins de vie que les travaux de Francis Beaucire, Pierre-Henri Emangard, et Jacques Beauchard, bien que portant sur Nantes ou sur l'ensemble de l'Ouest français, contribuent efficacement bien qu'indirectement à décrire.

« [Ce] mouvement de périurbanisation autour de Nantes a pris la forme très particulière (mais rien n'indique que l'agglomération fasse de ce point de vue exception, au moins vis-à-vis des autres agglomérations de l'Ouest de la France) d'un ensemble d'îlots urbains perdus dans un espace agricole résistant, sauf exception, à ce qu'il est convenu d'appeler le mitage urbain (...). Des bourgs, des centres locaux très ruraux sont tombés dans l'orbite nantaise et sont devenus des bourgades banlieusardes, même si elles ont conservé, voire développé leurs emplois locaux (...). Jusqu'à 40, voire 50 kilomètres de Nantes, il existe maintenant un espace bien particulier qui vit en symbiose quotidienne avec le cœur de l'agglomération sans pour cela remettre en cause le caractère campagnard des espaces interstitiels séparant les îlots d'urbanisation (...). Le concept d'agglomération urbaine est donc désormais dépassé et il importe de se poser dorénavant la question de le remplacer par celui d'archipel urbain, composé d'un continent entouré d'une foule d'îles et d'îlots périurbains, où habite une fraction croissante de la population qui vient tous les

¹⁴⁴ La domination de l'habitat individuel est moins nette qu'on ne pouvait le penser avant 1968. C'est le mouvement particulièrement important de rajeunissement du parc durant les années soixante-dix qui, en se faisant sous la forme individuelle, fait l'originalité réelle de la Bretagne et se manifeste davantage par le taux de propriétaires et la part de l'individuel de la construction neuve que dans les caractéristiques de l'ensemble du parc immobilier, marqué par le collectif spécialement en Ile-et-Vilaine (R. ALLAIN, 1992).

jours travailler et bien souvent aussi consommer sur ce continent, que ce soit dans son cœur ou à sa périphérie » (P-H. EMANGARD, 1999).

Chez Jacques Beauchard (1999) également, on trouve soulignées les caractéristiques particulièrement nettes des recompositions urbaines dans les pays de bocage et leur capacité à illustrer les figures émergentes de l'urbain. « Ici et là, le maillage des anciens bourgs et de leur couronne résidentielle ont fait apparaître une nouvelle aire urbaine polycentrique ». A partir, entre autres, de l'exemple nantais Jacques Beauchard explicite ainsi la notion de ville-pays, dont il se sert pour décrire la périurbanisation. Ce terme devient d'ailleurs presque impropre car il ne rend pas compte du réseau formé par les espaces ruraux, les bourgs et les petites villes, sous l'effet des infrastructures de communications. Dans ces « régions urbaines » de faibles densités, qui intègrent les routes et autoroutes, cohabitent deux réalités du développement urbain : l'aire métropolitaine qui focalise l'attention des aménageurs alors qu'il s'agit d'une centralité pour partie datée ; et le peuplement « hors les murs », constitué d'un « écheveau de lieux centraux » et que la représentation aréolaire centre-périphérie est inapte à déchiffrer. L'auteur oppose nettement ces deux types de développement : le premier, « agglomération intensive », est une « ville-villes surinvestie dans l'ordre des communications (...). [elle] est sociofuge et délocalisée ». « Transits, échanges, réseaux s'y multiplient et induisent une aire urbaine qui agrège tour à tour les sites habités ». Au sein de cette « nappe urbaine » sont isolés et marginalisés des îlots urbains voire des villes entières qui ne participent pas de cette « ubiquité cosmopolite ». En revanche, « la ville hors les murs qui court à travers la campagne » réinvestit l'existant : « Etendue aux dimensions d'un bassin d'emploi et de grande chalandise, la nouvelle unité urbaine se dessine dans un espace tramé par des routes : des départementales et des nationales se transforment en grands-rues, quotidiennement animées par les navetteurs (...). A partir de sites anciens, une nouvelle identité collective se façonne, multipolaire et diffuse, caractéristique de la ville-pays. Les bourgs deviennent les pôles de ce bassin urbain en formation. A la différence des ville-villes, la ville-pays est centripète, elle induit (et résulte) de nouvelles centralités territoriales, elle est enracinée. (...). A l'évidence, la forme urbaine émergente ne peut être confondue avec une zone suburbaine ou périurbaine et pourtant, seule cette identification s'impose encore. Mais l'absence d'identification officielle n'empêche pas les navetteurs de repérer leurs itinéraires suivant une collection de sites familiers réidentifiés chaque jour. ». Ces sites, lieux fonctionnels mais aussi paysages, constituent la géographie d'une ville encore masquée par « les maquis des anciens lieux », « mais [qu'] une nouvelle signalétique laisserait apparaître aisément, tandis qu'une carte multimodale ferait valoir la variété complémentaire des circulations qui influencent cette forme urbaine ».

La ville-pays est donc une relecture de la géographie par la mobilité, et non sa négation : ses réseaux n'affranchissent pas de l'espace ni ne déchirent les lieux qu'ils traversent : « En fait la route elle-même, sinon l'autoroute, s'est trouvée dessinée au regard de l'ancienne géographie des sites et des lieux qu'elle est venue modifier. L'urbanisation et les routes intègrent l'ancien maillage dans la composition d'une étendue qui échappe au canton et à la ville ». « (...) la ville étendue, à faible densité, s'est glissée dans la campagne le long des chemins, de lots en lots, immédiatement en rapport avec un ordre agricole suivant, par exemple, un relief parfois imperceptible (...) »

Dans ce département urbain qu'est l'Ille-et-Vilaine, la périurbanisation prend une ampleur particulière. Les « remaniements » territoriaux qu'elle implique concernent un vaste territoire, et c'est la quasi-totalité du département qui vit sous l'influence et au rythme du « moteur » rennais. Mais le tissu des communes qui constitue notre terrain d'enquête subit des changements qui ne se résument pas à la polarisation fonctionnelle et à la périurbanisation résidentielle. En fonction de ses caractéristiques héritées et actuelles, chaque commune voit sa place dans l'organisation spatiale reconsidérée.

La notion de périurbanisation est en effet complexe : défini sur la base du navettage des actifs, le caractère périurbain d'une commune peut signifier, simultanément ou séparément, son investissement par des actifs venus de l'agglomération, une polarisation renforcée par l'emploi aggloméré, le déclin de ses activités notamment agricoles... Soit des changements divers intervenant dans la structure de ses emplois, de ses actifs, de sa population.

4-2 Mobilité résidentielle et quotidienne dans la « ville-archipel »

L'écart quantitatif entre la France et la Bretagne se réduit dans le domaine des caractéristiques de la mobilité quotidienne comme dans celui de l'urbanisation. La proportion régionale des migrants alternants* par rapport à la totalité des actifs ayant un emploi est en augmentation dans toute la Bretagne, et dans l'espace à dominante rurale de façon plus prononcée encore que dans l'espace à dominante urbaine (N. ALLAIN, 2001). Encore légèrement inférieure au pourcentage de la France métropolitaine hors aire urbaine parisienne (56,7 % contre 58,5% en 1999), elle a cru plus rapidement que ce dernier indicateur : de 3,2% par an durant les décennies quatre-vingts et quatre-vingt-dix. Les actifs qui quittent leur commune sont désormais largement en majorité en 1999, alors qu'ils n'étaient que 45% dix ans plus tôt.

Le développement de la périurbanisation et le recul de l'agriculture contribuent à expliquer cet accroissement. Les espaces urbains et ruraux connaissent cependant des évolutions conjointes variées qui doivent être précisées dans le contexte départemental de l'Ille-et-Vilaine. L'extension de l'influence métropolitaine se traduit d'abord par un dynamisme démographique qui procède par ondes radioconcentriques mais dont les effets se font plus discriminants à mesure qu'on s'éloigne du « continent ». Les zones interstitielles subissent des changements indirects et leur avenir est plus aléatoire (§ 4-2, 1).

A un niveau plus fin d'observation, le tissu périurbain apparaît dans toutes la diversité des îles de son « archipel », dont les relations au « continent » qu'est l'agglomération se reconfigurent avec la diffusion de l'urbanisation et les nouvelles conditions de la mobilité (§ 4-2, 2).

4-2, 1 La propagation radioconcentrique du dynamisme de l'agglomération

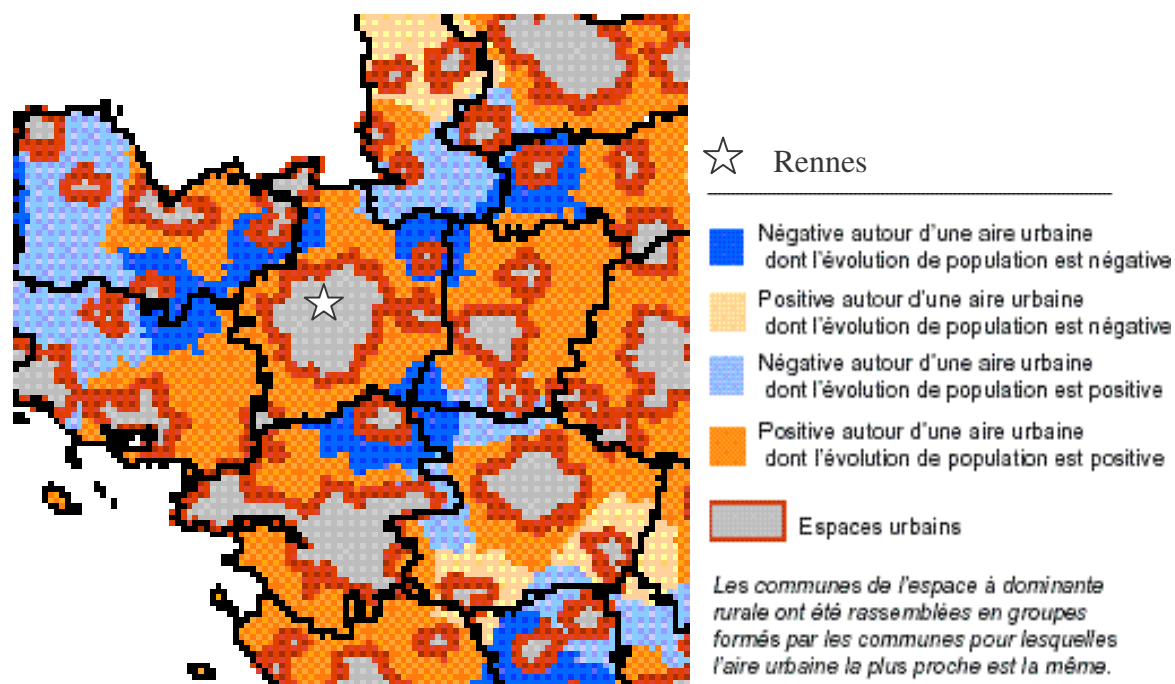
L'Ille-et-Vilaine fait figure d'exception au sein de la région avec 84% de taux d'urbanisation en 1999, et une population plus jeune. Seul département breton à avoir un solde migratoire positif dès la fin des années cinquante, et un solde migratoire aujourd'hui particulièrement élevé, il concentre la majeure partie du dynamisme régional, elle-même captée essentiellement par Rennes. Sa croissance démographique est deux fois supérieure à celle d'une région aujourd'hui redynamisée¹⁴⁵.

C'est l'aire urbaine rennaise qui est le moteur de cette croissance : sa population a cru de 1,32% par an au cours de cette période, soit davantage que le département et davantage que les autres aires urbaines départementales que sont Vitré, Fougères, Saint-Malo et Redon. Ce taux lui confère le troisième rang du classement des aires urbaines en fonction du rythme de croissance de la population. A titre de comparaison, l'aire urbaine nantaise a cru d'un peu plus de 1% par an (G. RIEZOU, 2001a).

Dans ce département urbain, l'espace à dominante rurale bénéficie sur presque toute son étendue de l'effet d'entraînement du dynamisme rennais (Cf. figure 17) : la proximité d'une aire urbaine dynamique influence en effet la croissance de l'espace à dominante rurale, pour toutes les catégories de communes et spécialement celles du rural sous faible influence urbaine et celles de la périphérie des pôles ruraux (P. BESSY-PIETRI, M. HILAL, B. SCHMITT, 2000).

¹⁴⁵ Progression annuelle de 0,92% entre 1990 et 1999 contre 0,43% pour la région. La part des nouveaux arrivants entre sur cette période est en conséquence très importante et représente 18% de la population actuelle (L. DI CARLO, 2000).

**Figure 17 -
Dynamisme de l'espace à dominante rurale autour d'une aire
urbaine dynamique (1990-1999)**



Extrait de P. BESSY-PIETRI, M. HILAL, B. SCHMITT, 2000

L'aire urbaine rennaise dynamise la quasi-totalité de son environnement rural à l'exception des confins départementaux. La propagation de son influence doit être relayée par des aires urbaines moyennes dynamiques elles aussi (ce qui est le cas à Vitré mais pas à Fougères ou Dinan).

Cependant, cette évolution globale résulte de dynamiques différentes, dans l'espace à dominante urbaine comme dans l'espace à dominante rurale, mais également dans le temps.

4-2, 1 a)

Régularité sur le long terme de la dynamique d'étalement

La progression des différentes couronnes délimitées autour de Rennes indique que le dynamisme est moins important dans les communes du périmètre de la communauté d'agglomération (le taux annuel est de +1,24% pour cet ensemble) que dans celle de l'aire urbaine (+1,32%). Cependant, c'est la commune-centre de Rennes qui ralentit la communauté d'agglomération, avec un taux annuel de +0,48%. En l'excluant, la communauté affiche un taux annuel de croissance de +2,33%, ce qui est très supérieur à celui de l'aire urbaine. Le dynamisme est donc localisé dans cette première couronne qui a capté la majeure partie de la croissance de l'aire dans son ensemble (et compte en 1999 presque 30 000 nouveaux résidents par rapport à 1990).

L'aire urbaine rennaise se présente donc comme une aire de grande croissance, mais dont la dynamique d'étalement doit être nuancée. Ce n'est pas sa couronne externe qui se développe le plus, et l'augmentation de sa population doit davantage au dynamisme des couronnes déjà périurbaines en 1990 qu'à l'extension de son périmètre. Au rattachement de 36 communes supplémentaires entre 1990 et 1999, l'aire rennaise ne doit « que » 41% de ses nouveaux résidents. En cela, elle se démarque du schéma d'urbanisation le plus couramment rencontré en Bretagne¹⁴⁶. La comparaison est certes biaisée par le fait que les aires urbaines bretonnes sont dans leur ensemble beaucoup plus petites (la quasi-totalité d'entre elles compte moins de 100 000 habitants). Mais les analyses de Pascale Bessy-Piétri (2000) indiquent que Rennes, sur ce point, se démarque également des évolutions observables au niveau national¹⁴⁷ en ce qui concerne cette fois les aires de plus de 100 000 habitants. Rennes relève du contre-modèle minoritaire des « banlieues dynamiques », qui ne concerne que 16% des aires et se retrouve principalement dans l'Ouest de la France : dans ce modèle, la croissance est vive et bien répartie, avec un léger avantage à la banlieue -qui cumule solde migratoire et solde naturel positifs- sur la couronne périurbaine. Dans le cas rennais, cet avantage est parmi les plus nets.

¹⁴⁶ L'accroissement de population de l'ensemble des aires urbaines bretonnes est imputable à 70% à leur extension géographique, et à 30% à une densification dans leurs limites de 1990 (G. RIEZOU, 2001b).

¹⁴⁷ Les évolutions démographiques différenciées des territoires qui composent les aires urbaines françaises de plus de 100 000 habitants permettent de fonder des modèles de croissance. Le modèle majoritaire (58% des aires) est celui de « l'étalement », défini par des taux d'évolution annuels croissants du centre vers la couronne périurbaine via la banlieue (P. BESSY-PIETRI, 2000).

Ce constat ne remet pas en cause le caractère « étale » des aires urbaines de l'Ouest français et leur forte périurbanisation. Au contraire, il le souligne et le précise. Ce sont les faibles densités de l'espace urbain, y compris dans la zone de « banlieue », qui expliquent ce modèle rennais de croissance. L'habitat individuel trouve des opportunités de développement importantes dans la majeure partie de l'espace urbain. Les proportions de l'accroissement se trouvent par ailleurs d'autant plus importantes qu'elles concernent des quantités d'individus dans l'absolu plus réduites que dans la plupart des banlieues des aires urbaines d'autres catégories.

Il faut ici distinguer l'étalement en tant que description physique d'un état figé et le processus d'étalement en tant que dynamique d'évolution de cet état.

La démarche de Rémy Prud'homme et Bernard-Henri Nicot (2002) va plus loin encore : considérant que l'extension spatiale d'une aire urbaine entre deux dates peut n'être que l'expression d'un accroissement de la mobilité qui rattacherait à cet ensemble une couronne supplémentaire de communes périurbaines, ils définissent l'étalement comme manifesté par l'évolution différenciée des densités au sein d'un périmètre constant. Cette évolution s'appréhende par le biais de la notion de « distance médiane », qui correspond au rayon du cercle dans lequel est localisée la moitié de la population du périmètre envisagé, ou la moitié des emplois. L'augmentation de cet indicateur signifie que les densités évoluent de façon différenciée, déplaçant les populations vers l'extérieur de l'aire au détriment des zones centrales (définies comme comprises dans l'intérieur du cercle).

Dans le cas rennais, cet indicateur augmente modérément entre 1982 et 1990, puis plus nettement entre 1990 et 1999, pour la population (de 7 à 7,4 km), comme pour les emplois (de 4,6 à 4,9 km). Si les emplois sont moins excentrés que la population, leur étalement (en tant que processus) devient un peu plus important que celui de la population sur la seconde période, contrairement à ce qu'on observe sur la première.

Afin de cerner si ce mouvement général signifie une réelle reconfiguration des équilibres entre centre et périphérie, les auteurs comparent les évolutions de leurs densités : il apparaît qu'en termes d'emplois comme de population le centre n'est pas en voie de « désertification » et se densifie, plus fortement encore sur la seconde période. La périphérie se densifie dans des proportions plus importantes, mais les masses en jeu ne sont pas les mêmes.

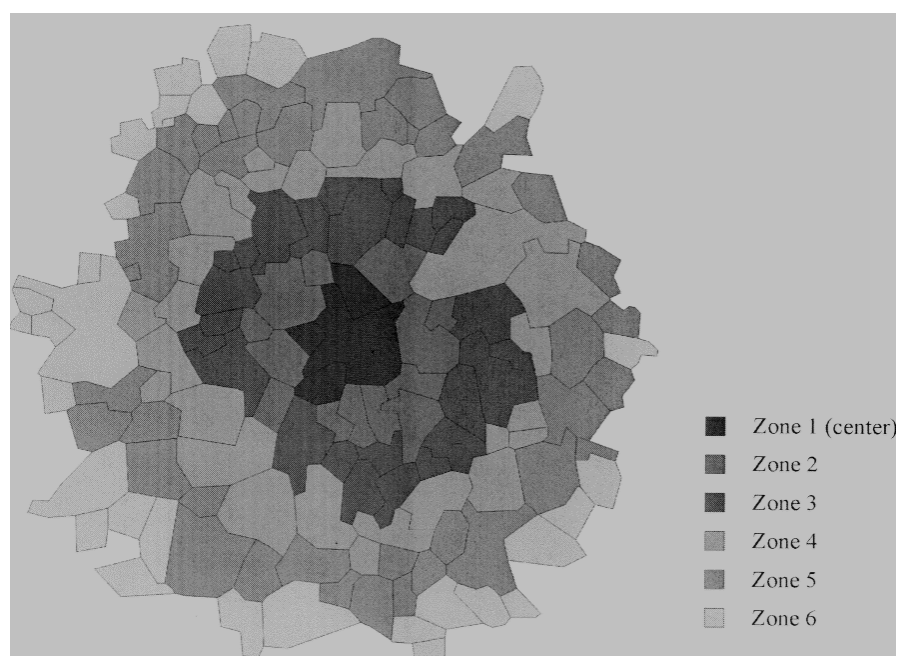
Il n'y a donc pas d'inégalité fondamentale des échanges entre les deux entités qui se solderait par une perte nette pour le centre, mais le poids relatif des densités évolue toutefois au détriment de ce dernier.

Enfin, une analyse plus détaillée, selon un découpage en 6 zones concentriques (Cf. figure 18), indique que les augmentations les plus substantielles de population ont lieu dans la deuxième couronne sur 1982-1990 et la troisième sur 1990-1999 (l'ensemble des trois premières zones

correspondant en gros à la communauté d'agglomération dans ses limites actuelles). Les franges de l'aire urbaine (à une trentaine de kilomètres du centre géographique) voient leur population augmenter dans les mêmes proportions que la zone centrale, l'« onde » de croissance massive ne les ayant pas encore atteintes.

D'autres calculs confirment cet étalement par vagues. Une corrélation peut être établie entre la densité communale et la distance au centre : la première décroît avec l'augmentation de la seconde. Cette corrélation s'améliore entre 1982 et 1999, suggérant une harmonisation progressivement renforcée des densités des communes situées à une même distance du centre, au-delà des particularismes de leur géographie et de leur histoire.

**Figure 18 -
Le découpage de l'aire urbaine rennaise en six zones concentriques**



Extrait de R. PRUD'HOMME, B-H. NICOT, 2002.

Deux questions demeurent : cette propagation de l'onde constitue-t-elle un phénomène durable, susceptible d'atteindre des franges beaucoup plus lointaines ? Cette harmonisation de la démographie des couronnes de communes va-t-elle se poursuivre, ou des « déformations » radiales et sectorielles sont-elles susceptibles de s'imposer, remettant en cause l'homogénéité concentrique du développement territorial ?

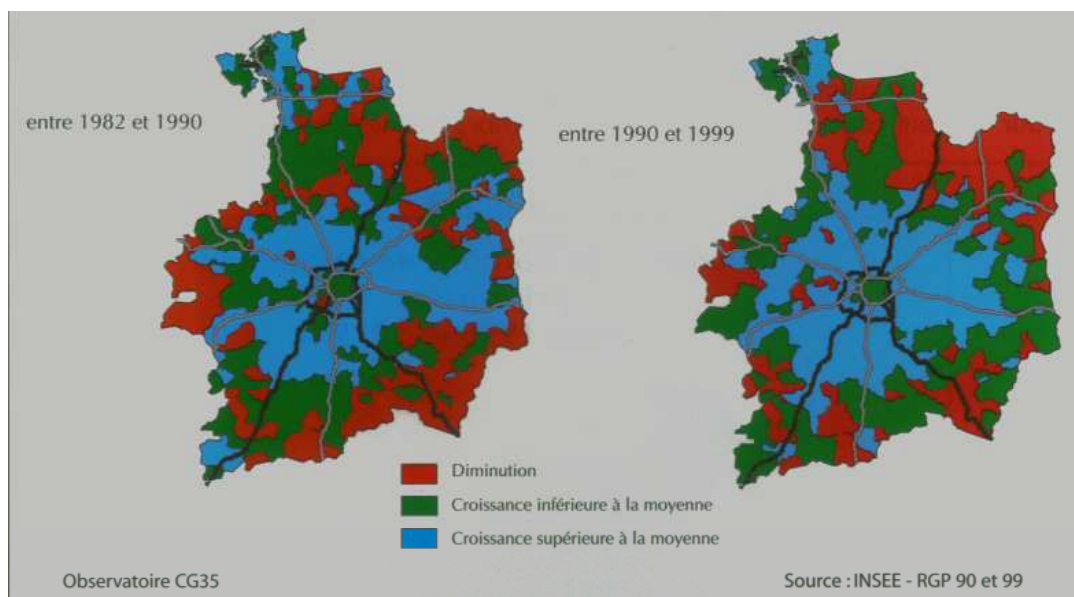
L'histoire et la géographie de l'extension du bassin d'habitat rennais (manifestée par les transactions foncières) permettent de préciser son fonctionnement. Les premières manifestations de la diffusion ont pris la forme d'excroissances tentaculaires dans les années soixante (vers le Nord-Est, en direction de Saint-Aubin-du-Cormier, et le Sud-Ouest vers Guichen). Le ruban qui s'étirait ainsi sur une cinquantaine de kilomètres de longueur a gagné en largeur dans les années suivantes, jusqu'à perdre sa forme allongée au profit d'un ensemble de 30 km de rayon dans les années soixante-dix. Le long des axes routiers, la demande d'habitat s'est diffusée au-delà de ce rayon, vers Fougères et Montauban, Redon et Nantes. Entre 1975 et 1982, la « nappe » rennaise continue son extension et recouvre la moitié de l'Ille-et-Vilaine. Les étirements se font particulièrement sentir vers l'Est et l'Ouest, le long de la 4 voies, mais le Nord prend également sa « revanche » (R. ALLAIN, 1992).

Aujourd'hui, on constate que l'aire urbaine rennaise présente une forme ronde régulière, renforcée d'ailleurs par l'extension géographique de 1990 à 1999 (Cf. figure 16). Cette aire est définie par le navettage des actifs, mais elle correspond également à une zone de croissance démographique, à l'exception très localisée de sa pointe Nord-Est (Cf. figures 19 et 20).

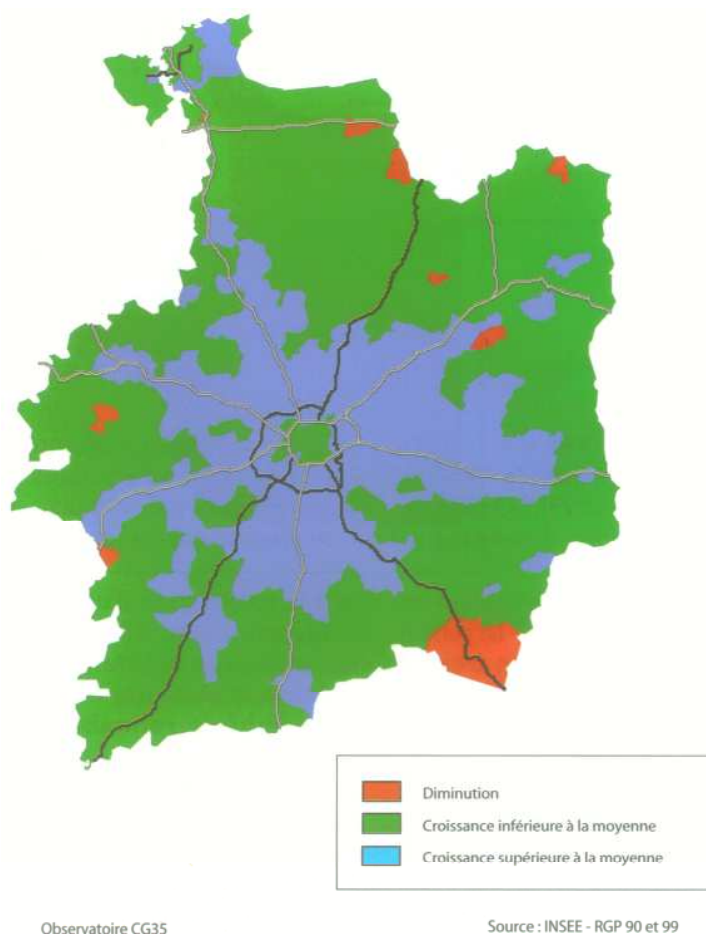
L'extension radioconcentrique s'est donc réalisée jusqu'à présent selon le schéma classique d'une progression radiale, puis d'un remplissage des interstices. Dans le cas rennais, le schéma radioconcentrique est « discontinu » (A. GUENGANT, 1992) du fait des solutions de continuité qui ont été préservées entre les agglomérations. La chronologie de l'expansion peut varier selon les directions, au rythme de la modernisation des axes routiers mais aussi en fonction du dynamisme des politiques locales d'ouverture à l'urbanisation. Aussi les évolutions par secteurs sont-elles parfois différenciées sur une même période intercensitaire. Mais le mouvement général est bien celui d'une diffusion concentrique sur les périodes précédentes.

Cependant, la diffusion connaît des ruptures de rythme. La période 1982-1990 a ainsi été celle d'une relative stabilisation des aires de périurbanisation bretonnes. Sur les franges extérieures de l'aire rennaise, le dynamisme a donné des signes de tarissement, surprenant désagréablement certaines communes engagées dans des opérations de lotissement. On a vu qu'entre 1990 et 1999 les fortes croissances démographiques ne s'effectuaient pas sur ces marges (en lien, il est vrai, avec un solde naturel déficitaire, mais aussi avec un solde migratoire plus réduit). On retrouve dans les discours de certains des élus que nous avons interrogés la marque de ces ruptures de rythme dans la diffusion du dynamisme (dans les années quatre-vingts, dans la seconde moitié des années quatre-vingt-dix également). Mais aujourd'hui, c'est le sentiment d'une reprise qui domine.

**Figure 19 -
Variation de la population communale en Ile-et-Vilaine**



**Figure 20 -
Evolution du nombre de résidences principales entre 1990 et 1999**



Extraits de CG 35, 2003

Effectivement, la périurbanisation autour de Rennes se poursuit, il n'y a pas de réel renversement de tendance. Les ralentissements sont parfois conjoncturels (comme celui de 1995), peut-être assiste-t-on également à une atténuation plus structurelle du phénomène. Celle-ci consisterait alors en une diffusion plus fine, et un remplissage des espaces interstitiels plus aléatoire étant donné l'écart plus important qui sépare les axes radiaux au fur et à mesure qu'on s'éloigne de leur point de convergence. Dans ce contexte de flux démographiques plus disparates, les discriminations entre secteurs et entre communes peuvent être accentuées.

Les évolutions démographiques entre 1990 et 1999 soulignent l'impact des axes radiaux au-delà de l'aire urbaine (mais également au sein de sa couronne périurbaine, les axes localisant les communes aux soldes migratoires les plus positifs). Le développement urbain forme plus particulièrement un bras continu jusqu'à Vitré, dont l'aire urbaine est désormais jointive de celle de Rennes.

Elles confirment également l'existence d'espaces hors dynamisme. Leur remplissage « après coup » pourrait être plus problématique.

Le paysage départemental est donc celui de zones dynamiques, concentriques autour des pôles urbains rennais, vitréen et malouin -dans une moindre mesure-, radiales le long des axes qui les relient, auxquels il faut ajouter l'axe Rennes-Nantes modernisé sur la décennie.

L'axe Rennes-Vitré fait preuve d'un dynamisme démographique sans discontinuité : les pôles sont proches, d'une part ; d'autre part, ils sont également dynamiques économiquement. Sur les autres axes de diffusion du dynamisme, la croissance est avant tout celle de la population. La relocalisation des entreprises se fait de façon plus sélective.

4-2, 1 c) Une implantation beaucoup plus sélective des activités

L'analyse de Rémy Prud'homme et Bernard-Henri Nicot, qui fait état d'une certaine régularité concentrique de la diffusion du peuplement, souligne également que cette régularité est bien moindre pour les activités. Si certaines activités se « périphérisent », leur implantation est sélective et le redéploiement local privilégie les chefs-lieux de canton bien desservis, tels que Liffré, Guichen, Montauban... (Cf. figure 22).

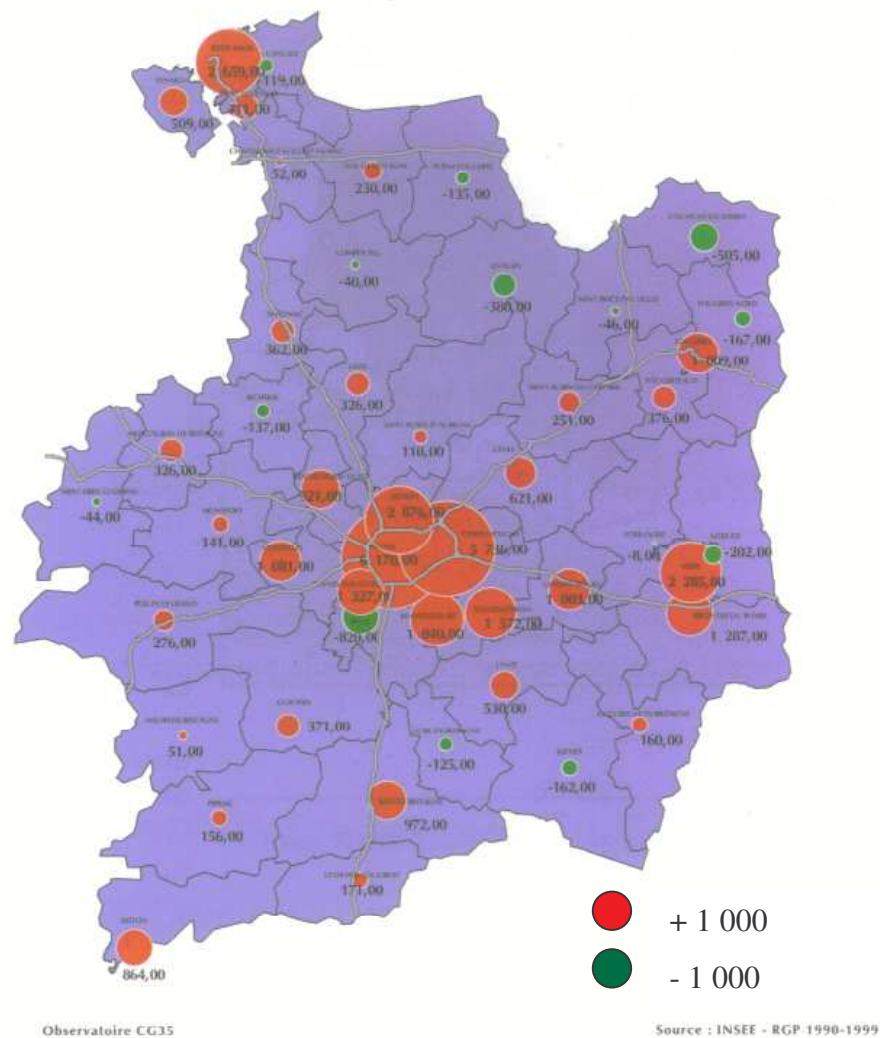
La carte de l'implantation de locaux industriels, tertiaires et commerciaux (Cf. figure 21) illustre bien un desserrement très localisé des activités autour du pôle rennais et le long de certains axes routiers préférentiels : le couloir qui relie Rennes et Vitré est sur ce plan le plus net ; la RN12 vers Montauban localise également des pôles, plus petits mais régulièrement répartis. La

**Figure 21 -
Implantation de locaux professionnels
hors agriculture en 1997 en Ile-et-Vilaine**



Extrait de Coll., *Des pays pour l'Ille-et-Vilaine*, 1999

**Figure 22 -
Evolution 1990-1999 du nombre d'emplois
en Ile-et-Vilaine**



Extrait de CG 35, 2003

répartition des activités vers Fougères, Redon, Angers est plus irrégulière quoiqu'importante sur le tronçon axial proche de Rennes : elle est le fait des chefs-lieux de cantons, ou des communes de la communauté d'agglomération qui ont eu une politique active en matière d'urbanisation et de zones d'activités (Bruz, Saint-Jacques-de-la-Lande, Cesson-Sévigné, Chantepie).

Ainsi, sur certaines portions d'axes proches de Rennes, le dynamisme économique recoupe le dynamisme démographique. Dans les périmètres plus éloignés, ce constat est moins vrai. S'il y a parfois conjonction des deux au niveau cantonal, surtout en ce qui concerne l'absence de l'un et de l'autre, certains chefs-lieux de canton demeurent actifs sans attirer les populations. D'autres communes ne se développent que démographiquement. Au niveau communal, la géographie des emplois n'est pas celle des actifs résidents, excepté pour quelques communes périurbaines, très dynamiques et dont l'augmentation de population engendre le développement de formes modernes de services et commerces, ou d'emplois publics. En dehors d'elles, c'est l'industrie agro-alimentaire qui fournit les masses d'emplois un peu importantes. Ses unités de production sont concentrées et sa répartition spatiale privilégie quelques pôles. Cette faible dissémination contribue à une certaine spécialisation communale en instaurant une concurrence du foncier. Conséquence de la polarisation locale de l'emploi, elle reconduit localement un phénomène de périurbanisation alentours qui soulage la tension foncière. L'aménagement de zones d'activités, qu'elles se remplissent ou non, réagit localement sur le flux résidentiel en le repoussant.

Au-delà des ralentissements conjoncturels de l'immobilier, quel va être l'avenir des communes d'Ille-et-Vilaine actuellement en dehors de l'influence des pôles urbains ? Faut-il considérer que la totalité du département va bénéficier de la diffusion du peuplement, les communes les plus excentrées et les plus déprimées sur le plan démographique vont-elles dans les années qui suivent regagner des habitants, des retraités mais aussi des familles constituées assurant un renouvellement, bref une inversion des tendances déficitaires des soldes naturel et migratoire ? La question des limites de l'étalement urbain est complexe : en Ille-et-Vilaine, les changements qui affectent à la fois l'espace urbain et l'espace rural déterminent des trajectoires communales diversifiées et rendent difficile l'appréciation des tendances à venir. Si l'on reprend les analyses de Marc Wiel (1998), les villes connaissent une phase de « transition » qui s'achèvera sur un nouvel équilibre¹⁴⁸. Le mouvement de périurbanisation est appelé à se tarir, mais la question

¹⁴⁸ « Ce changement d'état de la ville commencé depuis plusieurs années -et plus tôt là où plus rapidement la mobilité fut facilitée- devrait être de l'ordre du siècle, tout simplement parce que depuis trente ans, la population d'employés qui n'habitent pas la ville agglomérée mais y travaillent, s'accroît en moyenne d'un pour cent par an. Ce rythme s'affaiblira très certainement et le phénomène s'arrêtera bien avant qu'il n'y ait plus de résidents dans la ville

demeure de caractériser ce nouvel équilibre. Il n'y a en théorie pas d'obstacles, notamment géographiques, susceptibles de porter un coup d'arrêt à la périurbanisation résidentielle. La périurbanisation des activités est plus aléatoire, les paramètres de localisation des entreprises plus discriminants. Le problème est de savoir si l'attraction résidentielle ne va pas, elle aussi, prendre des directions préférentielles plus nettes.

4-2, 1 d) Les axes préférentiels du développement futur

La poursuite de la mise en 2x2 voies de l'axe Rennes-Angers est très susceptible de « répandre » le dynamisme rennais dans ce quadrant laissé à l'écart. A moins qu'une spécialisation par axe n'apparaisse, entre un dynamisme fondé sur le développement économique tel qu'il se manifeste sur l'axe Rennes-Vitré, et un dynamisme fondé sur l'attraction des littoraux sur les axes Rennes-Saint-Malo¹⁴⁹ et Rennes-Redon / Rennes-Nantes. L'axe Rennes-Angers n'aurait pas les mêmes atouts dans ce contexte, à moins que ne s'accroissent nettement les échanges entre Rennes et Nantes, les deux pôles ne développant pas à l'heure actuelle de réelle synergie. Pour le moment, la concurrence et le renforcement des « prés carrés » départementaux des deux métropoles ne favorisent pas les zones de confins (J. RENARD, 1995).

La redynamisation du pays de Fougères, dont la stagnation actuelle « écrase » un peu l'aire urbaine rennaise au Nord-Est -comme si la périurbanisation était dans cet angle un peu bloquée- demeure également en suspens. Elle pose la question des effets territoriaux de l'A84 et plus généralement de la capacité de Fougères à constituer un pendant attractif pour « étirer » et capitaliser le dynamisme rennais le long de l'axe qui les relie.

Le département d'Ille-et-Vilaine présente des caractéristiques générales urbaines, et des caractéristiques périurbaines particulières. Il est organisé autour d'un pôle réduit en superficie mais dont le poids démographique est important ; sa vaste couronne périurbaine recèle des potentiels de croissance y compris à proximité du pôle. Le dynamisme qui semble se propager par vagues dans l'aire urbaine rencontre le terrain particulier d'un réseau de bourgs et petites villes, mais aussi des villages minuscules qui les entourent et autour desquels la dynamique de mitage peut être forte. La trame, dense en Bretagne, de ces bassins de vie locaux -plus ou moins

agglomérée.... (...). Toutes les villes n'iront pas aussi loin dans le processus, car toutes les villes n'ont pas la même quantité d'opportunités foncières à proximité. » (M. WIEL, 1998).

¹⁴⁹ Autour de cet axe pourrait apparaître une spécialisation liée aux loisirs dont les équipements jalonnent le secteur de Saint-Malo au Nord-Ouest de la communauté d'agglomération (A. SAUVAGE et al., 2002)

autonomes mais qui constituent une des mailles territoriales de la vie quotidienne des habitants-, connaît des évolutions spontanées qui interrogent les politiques locales d'aménagement.

4-2, 2 Des bourgs-centres aux « îles » périurbaines

L'analyse quantitative de la périurbanisation ne suffit pas à en préciser les formes. Si le département de l'Ille-et-Vilaine apparaît fortement polarisé par Rennes, les modalités de cette influence ne se résument pas à un déversement périphérique des populations de la communauté d'agglomération et à un accroissement des mobilités dans sa direction. Les migrations résidentielles et alternantes forment un ensemble de mouvements complexes. Les mouvements des résidents, par exemple, ne correspondent pas tous à une translation du rural vers l'urbain, puis vers le périurbain. Les communes périurbaines les plus excentrées reçoivent aussi directement des ruraux (R. ALLAIN, 1992).

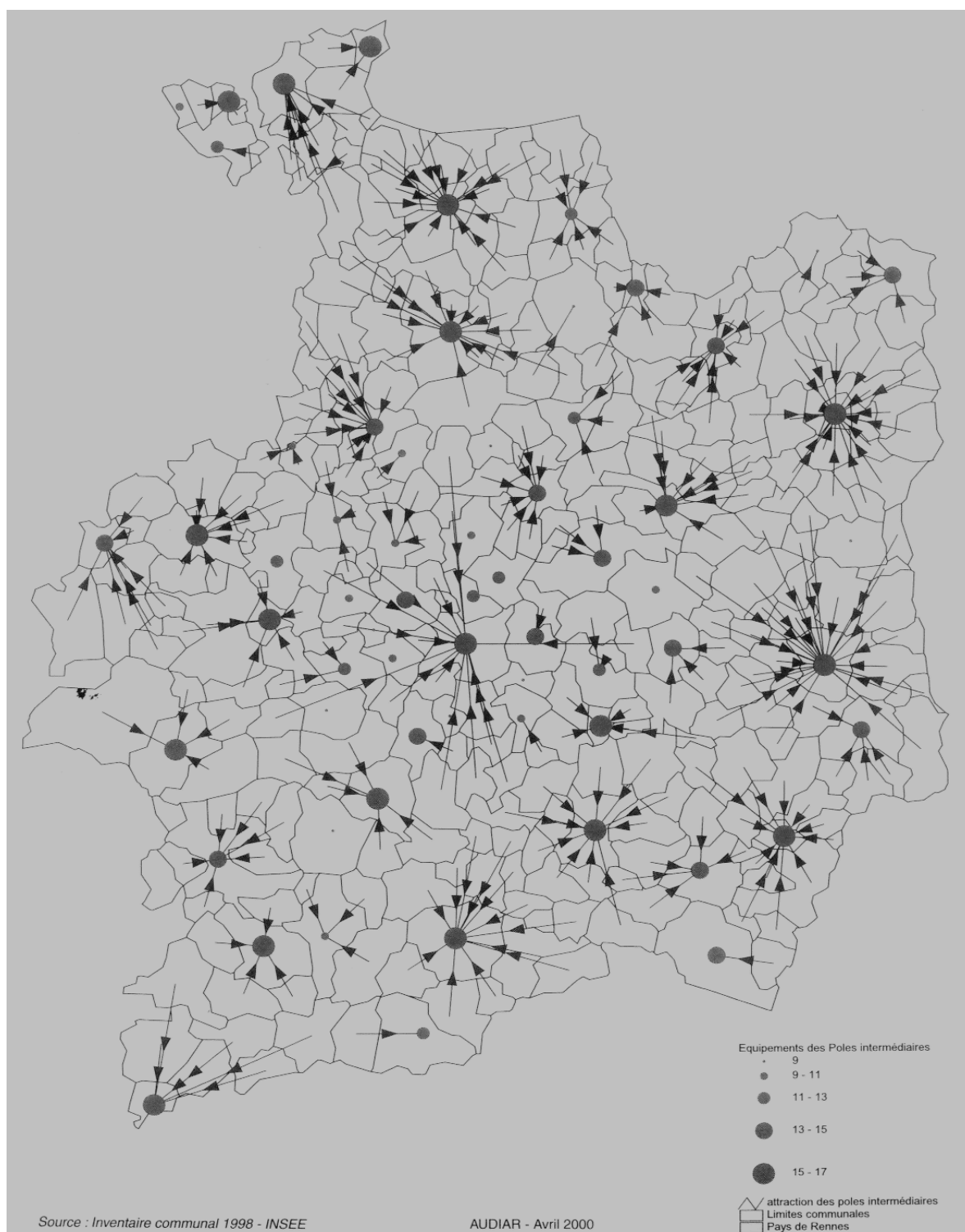
Il ne saurait plus être question ici d'analyser systématiquement le fonctionnement des territoires dans le détail ; il s'agit de donner quelques aperçus du réseau de petits pôles qui maille le territoire départemental, et de souligner quelques aspects de la signification des changements des conditions de mobilité pour ces communes.

4-2, 2 a) L'héritage « christallérien » des centralités multiples

L'armature urbaine du département évoque par certains aspects un regroupement ordonné et hiérarchisé des niveaux de pôles autour du « soleil » rennais.

La cartographie I.N.S.E.E des territoires vécus, avec ses pôles urbains, ruraux et de services, ou celle des indices d'équipement illustre cette distribution (Cf. figure 23). Les confins départementaux sont bordés par de petites aires urbaines, de taille inégale, mais dont les pôles urbains présentent une gamme complète d'équipements structurants, d'où un pavage de l'espace en aires d'influence qui encadrent et circonscrivent celle de Rennes (P. PESSET, S. ROUAULT, 1999). A un niveau inférieur, pôles d'emploi ruraux et pôles d'équipements de niveau secondaire maillent de façon assez régulière l'espace sous faible influence urbaine qui sépare ces aires, ou celui des marges urbaines. On peut distinguer des « pôles relais de service », qui exercent un rayonnement suffisant pour relayer l'influence du premier niveau de l'armature, contribuant à diminuer le nombre moyen des équipements fréquentés au pôle principal. Un autre étage se détache, constitué de communes dont le niveau d'équipement est moindre, mais suffisant pour

**Figure 23 -
Équipement des communes et polarités en Ile-et-Vilaine**



Extrait de S. ROUXEL, 2000

les imposer comme pôle de services de la vie quotidienne. La gamme proposée est étendue sans être rare et répond à des besoins courants : c'est celle des bourgs ruraux mais aussi des communes périurbaines de Rennes qui ajoutent parfois à la gamme de proximité un équipement plus rare, atypique pour ce niveau mais dont la présence, liée à la proximité du pôle rennais, s'explique par la consommation d'espace qu'il implique (grande distribution notamment).

Cette lecture christallérienne de l'espace est dans une large mesure héritée. Elle a subi et subit nombre de remaniements, bien que les permanences de l'armature territoriale soient sensibles. L'histoire du peuplement en Ille-et-Vilaine, de ses formes différentes et de la construction des

centralités pèse ainsi sur la formulation actuelle des enjeux locaux d'aménagement et de développement (T. DELAVault-LECOQ, 2003).

Les nombreux sites urbains qui ont émergé à la période médiévale sont en effet aujourd'hui les « petits centres communaux » qui forment la constellation des bourgs et villages périurbains et ruraux, malgré l'évolution de leurs fonctions et de leur place dans la hiérarchie urbaine. L'histoire de ces bourgs est en effet constituée d'apogées et de déclin. Le pouvoir de la Noblesse bretonne présentant une structure très éclatée, son empreinte sur le territoire est celle d'une multiplication des centres, en concurrence vive et permanente pour l'attraction des populations. En découlent le maillage actuel ainsi que la faiblesse historique de l'urbanisation. Cette armature, qui s'est constituée au travers de différentes périodes majeures de formation, a traversé les siècles, mais la plupart des bourgs n'ont que survécu, maintenant une activité faible. Ils se distinguent cependant des villages et malgré ce qualificatif de rural, ils ont « pour raison d'être une histoire de ville qui leur a donné leur forme urbaine, même si celle-ci est embryonnaire. » (Ibid.).

Au-delà des considérations de taille démographique, qui affichent une grande variabilité dans le temps, le bourg est donc une « forme urbaine », caractérisée par la continuité et héritée d'un regroupement suffisamment important pour générer un territoire dense distinct du hameau. Son profil social le différencie également des campagnes et contribue à faire de lui le premier échelon urbain. Fondé par la maîtrise du sol exercée par les différents pouvoirs, laïque ou ecclésiastique, qui « livrent » des sites aux populations, il se démarque de l'espace environnant par un statut et des fonctions qui ne sont pas celles du monde rural. Il s'est développé par densification, épargnant les terres et conservant une proximité maximale aux services concentrés, et à la route départementale qui l'ancre. Au XIX^{ème} siècle, il profite comme la ville de l'industrialisation et du développement des pôles de peuplement, édifiant des constructions de commerces en front de rue. Mais les villages se développent également, transformant la structure antérieure de hameau

(quelques maisons autour de l'église, tournées vers des cours intérieures et en retrait par rapport à la route : cette organisation, qui tourne le dos à l'espace public, témoigne de l'absence de fonction commerciale antérieure) pour développer des constructions d'aspect plus commercial et urbain. Continuité urbaine, échelle du piéton, règle de l'alignement... La voie publique devient le principe organisateur du bâti et les développements de ce siècle sont linéaires. La forme urbaine de la rue et de la place s'impose y compris dans les bourgs préexistants.

Les bourgs se développent donc encore au XIX^{ème} siècle, même si c'est surtout par agglomération d'une population communale qui, elle, chute. Dans une société agraire et enracinée dans des territoires limités, certains des bourgs, et notamment les chefs-lieux de canton, acquièrent un statut de place centrale de base. « Lieux de cueillette de la plus-value issue du travail agricole, à travers le soutirage d'une partie des revenus fonciers et la maîtrise partielle des circuits commerciaux agricoles », ils entretiennent avec l'espace rural voisin des rapports de rayonnement et de domination, mais d'interdépendance et d'identité. « Le bourg-centre existe par l'espace rural agricole et également pour lui. » (V. JOUSSEAUME, 1998).

La fin du XIX^{ème} et la première moitié du XX^{ème} siècle sont pour les bourgs une période d'atonie démographique -si l'on en juge d'après l'exemple comparable de la Loire-Atlantique étudié par Valérie Jousseume-, tandis que les petites villes -comme Chateaubriant- enregistrent une croissance importante de leur population agglomérée. En revanche, entre 1954 à 1982, les bourgs-centres renouent avec la croissance : celle de la population communale mais surtout celle du chef-lieu. Dans les mouvements qui affectent les zones rurales, le bourg devient enfin un point d'ancrage. A l'habitat ancien et homogène se juxtapose des zones d'habitat moderne sans « continuum dans le paysage construit » (ibid.). Mais s'il bénéficie de la périurbanisation résidentielle, le bourg-centre perd son statut économique et géographique de place centrale. Le système agricole, qui en avait fait un pôle d'échanges commerciaux et un centre de services aux populations, décline. Dans le contexte de mutations industrielle, urbaine et des conditions de mobilité, le bourg-centre se banalise (V. JOUSSEAUME, 1997).

4-2, 2 b)

Extension de l'influence métropolitaine et remaillage territorial

L'extension de l'influence métropolitaine, les mouvements résidentiels et la croissance de la mobilité redéfinissent les possibilités d'intégration des communes du département au système territorial élargi. La nouvelle organisation spatiale modifie notamment le fonctionnement des bourgs-centres.

En effet, dans le nouveau système industriel et urbain qui gagne l'Ouest de la France durant les « Trente Glorieuses », le bourg-centre est désormais quasiment sur un pied d'égalité avec l'espace rural voisin. Soumis à l'exode rural au même titre que ce dernier, il cesse d'être un lieu de passage obligé des flux d'échanges, et ne maintient qu'une activité commerciale de proximité très affaiblie. Si l'amélioration du niveau de vie entraîne une diffusion du tertiaire de base dans le monde rural, le bourg-centre est concurrencé à la fois par la grande ville, qui concentre de plus en plus les équipements structurants et dont la périphérie profite des développements de la grande distribution, et par une campagne mieux équipée. Son aire de chalandise se réduit. Il subit également une banalisation sociale : son tissu de notables non-agricoles se défait au profit d'une population d'employés, ouvriers et professions intermédiaires (V. JOUSSEAUME, 1998).

Les services publics conservent cependant un avantage au chef-lieu de canton. C'est surtout la présence éventuelle d'un collège qui marque la fonction de centre. Celle du supermarché est incontournable.

Face aux stratégies économiques, le bourg-centre perd aussi dans une large mesure sa légitimité et sa position nodale. Les bourgs-centres peuvent attirer des activités, mais pas en tant que place centrale (encore que l'industrie agro-alimentaire profite parfois des réseaux agricoles anciens pour ses implantations). C'est désormais la taille démographique qui est leur principal atout, ainsi que la situation par rapport à la métropole. Valérie Jousseume (1998) distingue ainsi les bourgs situés dans la première couronne périurbaine nantaise (25 kilomètres de rayon environ) : dynamiques tant sur le plan des emplois que des actifs résidents (le rapport entre les deux tend à s'inverser au profit des seconds), leurs relations avec les communes environnantes se distendent. Elles sont court-circuitées par la grande ville. « Le bourg-centre est alors un non-lieu, excroissance résidentielle ou productive de la ville dont il devient l'un des multiples lotissements. »

En dehors de cette couronne, les liens peuvent se maintenir, mais le bourg-centre se distingue peu de son environnement rural. Si ce dernier est dynamique, le bourg-centre peut échapper à la banalisation complète en maintenant ces derniers éléments de centralité que sont le statut de chef-lieu de canton et le supermarché. Dans les espaces ruraux en déclin, il subit la même fragilisation démographique, commerciale et productive.

Le bourg-centre traditionnel est mort, le bourg-centre émergent doit son intégration au nouveau système à son héritage administratif, à sa taille démographique et à un éloignement modéré de la métropole. « La construction physique du bourg-centre est un héritage mais elle est récupérée par le nouveau modèle. Dans ces conditions, le fonctionnement des bourgs-centres est de moins en

moins régi par la loi de la centralité, mais obéit à l'effet de taille, que son héritage favorise, et à l'effet de lieu, particulièrement la distance à la ville. » (V. JOUSSEAUME, 1997).

4-2, 2 c)

Redéfinition des polarités autour de Rennes

Entre 1990 et 1999, la polarisation rennaise s'étend. C'est un vaste espace à dominante urbaine qui se développe progressivement entre Rennes et ses « satellites ». La croissance démographique concerne prioritairement les axes qui les relient, tandis que les communes de ces « entre-deux aires urbaines » de forme radiale sont de plus en plus multipolarisées. La diffusion axiale de l'urbanisation s'accroît au Sud et au Nord, mais s'étend aussi vers l'Ouest en atteignant Plélan-le-Grand. « Un mode de croissance toujours plus linéaire, favorisé par l'équipement routier semble s'établir¹⁵⁰ » qui réduit les zones « d'incertitude » quant à leur intégration à l'aire de polarisation rennaise. Cette croissance linéaire désorganise le schéma multipolaire.

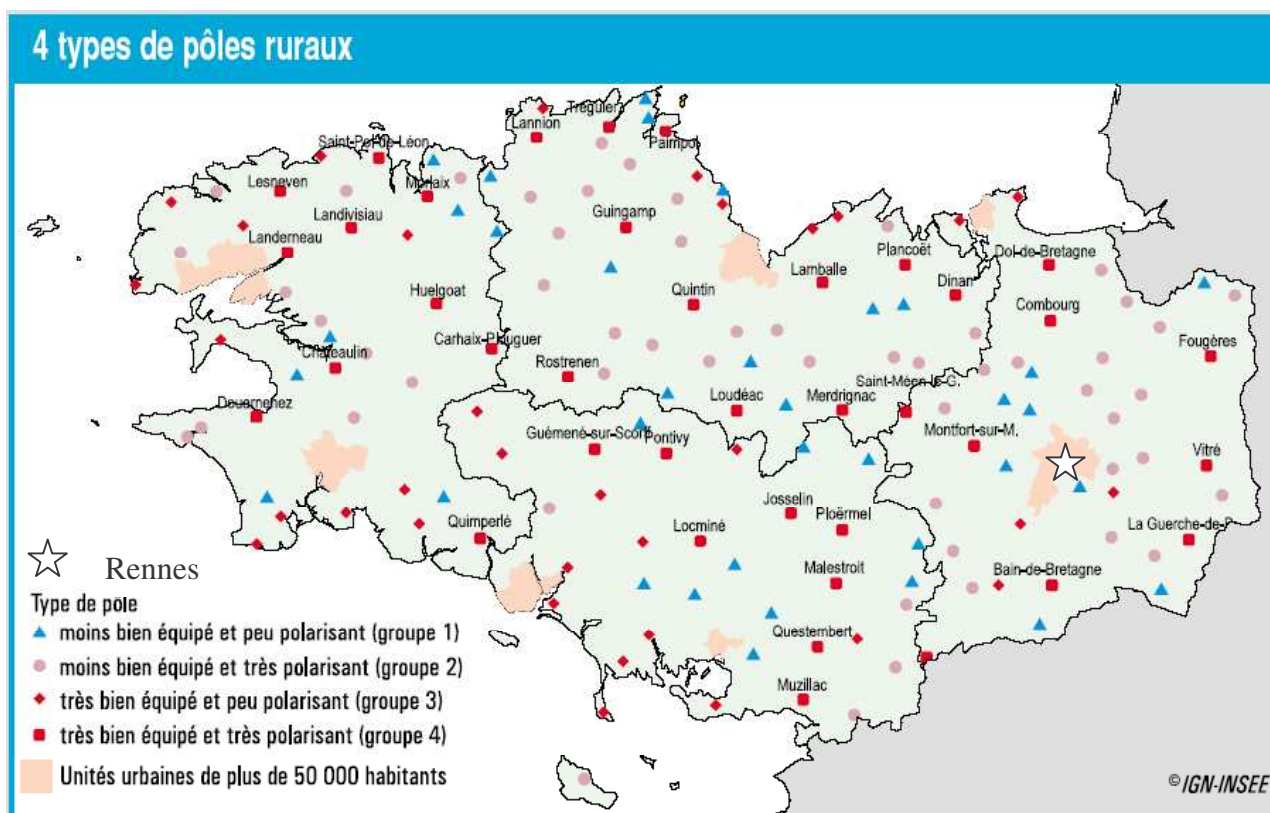
Le vécu des habitants s'inscrit donc dans un espace très polarisé par les principaux nœuds urbains, ceux qui ont résisté à l'histoire. Ils ne sont pas légion. Si en termes de distance aux équipements, les habitants d'Ille-et-Vilaine sont assez privilégiés, c'est là un effet de la mobilité facilitée plus que de la répartition spatiale. Nous avons vu qu'il y avait davantage de communes sous-équipées en Ille-et-Vilaine qu'au niveau régional ; on y trouve également très peu de ces petites villes définies par l'I.N.S.E.E comme comptant de 3 000 à 20 000 habitants et auxquelles les théories du développement local accordent une importance particulière. La Bretagne fait pourtant partie des régions qui en comportent le plus dans l'armature de son peuplement, notamment dans le périurbain et dans l'espace rural : avec 13,8% de communes classées dans cette catégorie accueillant 36% de la population, elle n'est devancée que par des régions traditionnellement très urbanisées (P. BESSY, Y. SICAMOIS, 1998). En Ille-et-Vilaine, on en trouve quelques-unes à proximité du pôle urbain rennais, mais peu dans le reste du département. Aussi, en dehors des pôles urbains des marges départementales, l'armature urbaine présente des faiblesses. Ce qui se traduit par une répartition localement déséquilibrée des équipements (Cf. figure 24). Autour de Fougères, Vitré et Redon, on ne trouve pas de pôle relais vraiment bien équipé, en dehors de la Guerche-de-Bretagne. Les pôles de services dans ces zones sont cependant très polarisants car leur environnement communal est assez sous-équipé.

¹⁵⁰ Collectif, *Des pays pour l'Ille-et-Vilaine. Approche cartographique*, Rennes, 1999.

L'aire d'influence rennaise est beaucoup plus étendue mais moins polarisante. Les pôles relais y sont plus nombreux, qu'ils soient de vrais relais de son influence ou n'aient qu'un rôle de proximité (P. PESSET, S. ROUAULT, 1999).

Au fur et à mesure de sa progression, l'aire urbaine rennaise incorpore dans son périmètre certains de ces pôles intermédiaires qui lui étaient extérieurs. Entre 1990 et 1999, ce sont par exemple Janzé et Tinténiac qui sont « happés ». Leur pourcentage d'actifs migrants devient majoritaire, ce qui ne signifie pas que leur activité décline, mais témoigne de leur insertion dans un système territorial plus vaste que celui qui s'organisait autour d'eux. Cette périurbanisation est susceptible de réduire leur attractivité commerciale : tout en maintenant, voire renforçant, un très bon niveau d'équipement, les pôles périurbains rennais ont une aire d'influence réduite (N. ALLAIN, 1999b). Les équipements culturels, souvent associatifs, s'y développent en réponse à une demande urbaine : de petits bassins identitaires, ayant bien une existence dans la perception des populations mais n'impliquant pas forcément une fréquentation régulière du centre, se substituent aux bassins fonctionnels.

**Figure 24 -
Typologie des pôles ruraux en Bretagne**



Extrait de : N. ALLAIN, 1999b

Dans l'espace à dominante rurale, les pôles d'emploi consolident quant à eux leur position : cette évolution positive de l'emploi dans cette catégorie d'espace est la prolongation d'une tendance avérée depuis 1975 (M. COLIBET et al., 2002). Leur part dans l'emploi rural était alors de 28%, elle est de 38% en 1999. Leur croissance démographique étant plus modérée, leur taux d'emploi est passé quant à lui de 113% à 133% dans le même temps.

Mais en ce qui concerne les aires d'attraction fondées sur les services, c'est donc à un sous-équipement des communes environnantes, dans un contexte peu dynamique, qu'ils doivent leur forte polarisation : dans ce contexte, la concentration des équipements au chef-lieu de canton se poursuit. Leur niveau absolu d'équipement est moins bon que dans les pôles sous influence périurbaine rennaise. On peut penser que la concurrence des villes petites et moyennes est susceptible de compromettre leur avenir : pour le moment, leur évolution démographique n'assure pas un renflouement de leur clientèle potentielle ; s'il arrive que les communes environnantes connaissent une évolution plus prometteuse sur ce plan, il est possible que les arrivants préfèrent, pour quelques kilomètres supplémentaires, accéder aux noyaux urbains.

Le développement des communes multipolarisées autour de Rennes crée donc un vaste espace à dominante urbaine centré autour de Rennes, et s'étendant progressivement jusqu'aux pôles urbains qu'une logique concurrentielle de répartition du peuplement avait pourtant confinés aux marges du département. Les zones plus isolées échappent effectivement à la polarisation urbaine et sont plus fortement soudées autour d'un chef-lieu (Antrain, La Guerche, Grand-Fougeray, Saint-Méen-le-Grand...), mais leur avenir -comme celui du chef-lieu- est incertain. Les pôles, qui parviennent à souder autour de leurs services et emplois un espace sous influence urbaine, le doivent à la progression de l'onde de revitalisation, et aussi à un certain « activisme » local qui permet d'obtenir l'implantation de structures publiques tel que le lycée à Bain-de-Bretagne, Combours ou Montfort-sur-Meu.

Dans cette optique, l'équipe du rapport Des pays pour l'Ille-et-Vilaine prend en considération la possibilité d'une constitution de pays « intermédiaires » entre les principaux pôles urbains, autour de ces pôles secondaires : moyennant un fonctionnement en réseau entre des pôles comme Combours, Dol et Tinténiac, ou Montfort-sur-Meu, Montauban et peut-être Plélan. Leur capacité à structurer chacun isolément un périmètre de pays est faible car leur gamme d'équipements structurants est incomplète, mais leur offre est complémentaire, et l'intensification des relations croisées pourrait garantir un fonctionnement cohérent.

La constitution de ces pays périphériques à Rennes est un choix politique et un parti d'aménagement, car la polarisation rennaise est forte dans ces zones et sans doute appelée à s'étendre.

La polarisation rennaise ne signifie donc pas la mort de bourgs ruraux ayant eu une fonction d'organisation de l'espace, des bourgs-centres. Mais leur rôle traditionnel de place centrale est remis en cause. A condition de n'avoir pas « raté » le super voire l'hypermarché, ils tendent à devenir un lieu de distribution des produits de première nécessité. Leur rôle spatial est lié à leur taille démographique, mais leur tissu social se banalise. Dans l'espace à dominante rurale, le statut administratif de chef-lieu de canton permet ce maintien d'un niveau d'équipement alors que la croissance démographique n'est pas évidente. Ils règnent parfois à plusieurs, sur un espace plus vaste que leur canton, mais avec une fonction de centralité « éclatée ». Le mouvement de concentration des équipements et emplois au chef-lieu ne s'accompagne pas forcément d'un mouvement de concentration des populations. Si les pôles des marges de l'aire urbaine sont beaucoup plus dynamiques que la partie encore rurale de leur couronne (Bain, Janzé...), les choses sont plus complexes dans l'espace à dominante rurale : on observe des soldes naturels moins défavorables qu'au chef-lieu dans les communes autour de La Guerche-de-Bretagne, de Montauban-de-Bretagne, de Combours, Saint-Brice... Parfois, l'évolution globale de la population est meilleure dans ces couronnes (autour du Grand-Fougeray, de la Guerche), même si certaines des populations périphériques (peut-être les plus âgées) continuent de rejoindre le chef-lieu. Les soldes migratoires de ces communes périphériques ne sont pas encore nettement plus avantageux que ceux du chef-lieu ; il y a poursuite relative du phénomène de concentration des populations des campagnes au profit des pôles. Mais une sorte de spécialisation fonctionnelle est en train d'apparaître, qui pourrait favoriser l'essor résidentiel des couronnes, tout en laissant au pôle, équipé et à l'offre de logements plus diversifiée, la charge des ménages d'une personne et/ou fragilisés économiquement.

C'est ce qu'exprime le maire de La Guerche en se plaçant dans l'optique d'un positionnement volontaire :

« Je dois dire que je ne cherche pas à gagner des habitants, mais je veux faire une offre d'habitat qui soit complète, je fais une offre d'habitat qui est urbaine, alors que dans les petites communes, on reste à la campagne. Et on a des contraintes, nous, quand on fait un lotissement avec la loi sur l'eau etc, on a des réseaux primaires beaucoup plus importants. Dans les petites communes, ils utilisent l'opportunité d'un terrain coincé entre deux routes. Pour 3000 frs de terrain vous allez avoir ici 400 m² et à Moutiers 8000 m². Ceci dit, à Moutiers,

il n'y a pas d'école, il faut deux voitures, il faut faire le taxi pour les gosses. Comme je sais que nous avons ici des revenus inférieurs à la moyenne départementale et le taux de revenus non imposable est supérieur à la moyenne, il n'y a pas une précarité, mais pas non plus une richesse... on a 10% de locatif : c'est élevé pour un milieu rural. On a bien répondu à la demande. »

Les situations et itinéraires sont donc très variés : les profils communaux et les échanges se redéfinissent au sein de l'aire urbaine, mais aussi dans l'espace rural.

La contraction de l'espace résultant de la vitesse accrue des transports projette certains pôles dans l'influence métropolitaine, mais modifie le fonctionnement et les perspectives de tout l'espace départemental. Emettant et recevant des actifs, les pôles urbains et ruraux, avec des rayonnements et des autonomies différenciés, participent de la restructuration du territoire par la mobilité.

4-3 Configuration « multipolaire » et déplacements

Le lien entre déplacements et formes urbaines étant admis, la structuration de l'espace départemental est à la fois induite par et inductrice de pratiques de mobilité. L'Ille-et-Vilaine en matière de déplacements n'échappe pas aux évolutions globales de la mobilité. Mais de quelle façon se manifestent les caractères de l'organisation territoriale sur les pratiques de déplacements ?

La mobilité innervé un système territorial vaste : dans cette structure urbaine extensive, l'intensité des échanges apparaît particulièrement forte dans l'importante couronne périurbaine (§ 4-3, 1), et ce d'autant qu'une partie de cet espace est placée « en observation » et que les caractéristiques des déplacements commencent à y être précisées (§ 4-3, 2). Mais l'espace rural constitue également un territoire dont la structuration et l'appropriation sont fondées sur des pratiques d'automobilité qui le distinguent de moins en moins de l'espace à dominante urbaine (§ 4-3, 3).

4-3, 1 Une aire à « forte activité périurbaine »

Du point de vue des caractéristiques des déplacements domicile-travail, le travail de typologie de Francis Le Blanc (2003) permet d'affirmer qu'il y a un impact de facteurs localisés. Son premier

constat est en effet celui des « grandes variations » qui affectent ces caractéristiques d'une aire à l'autre¹⁵¹.

Le travail de classification aboutit néanmoins à une partition en six classes, les individus étant réunis autour de la place tenue par le pôle central dans l'emploi et du mode de transport dominant (les variables actives étant les caractéristiques des migrations). Les variables illustratives sont d'ordre démographique et ne permettent donc de définir ces facteurs locaux que sur ce plan, et par catégories. Nous tâcherons de préciser le « profil » rennais de mobilité à l'aide d'autres travaux.

La typologie fait apparaître que « Les petites et moyennes aires urbaines à pôle attractif pour l'emploi, souvent situées dans la moitié Ouest de la France, sont celles où l'usage de la voiture est le plus important. » Vitré et Redon appartiennent à ce type (leur pôle est attractif pour les résidents mais aussi pour l'extérieur, ce qui contribue à cet usage massif du véhicule particulier), tandis que Saint-Malo et Dinard enregistrent davantage de déplacements de courte portée internes au pôle (la marche à pied et l'usage du vélo y sont plus fréquents).

Fougères, Dinan mais surtout Rennes appartiennent à la classe, très nettement majoritaire tant en nombre d'individus qu'en termes de population concernée, des « aires urbaines à forte activité périurbaine ». Le nombre des communes périurbaines y est élevé (la densité moyenne y est en toute logique plus faible de 30%), et elles jouent un rôle important dans la localisation de l'emploi et dans l'origine des actifs : c'est ce que reflète la géographie des déplacements dans laquelle sont sur-représentés les échanges entre périurbain et pôle urbain dans les deux sens, ainsi que les déplacements internes aux communes périurbaines.

La taille de certaines de ces aires a permis le développement d'un système de transports collectifs, ce qui limite partiellement l'usage du véhicule particulier dans les migrations alternantes. En revanche, les pratiques intermodales y sont particulièrement peu développées, tout comme à Redon et Vitré (ibid.). Dans les grandes agglomérations provinciales, l'usage alterné des modes transports collectifs et automobile est cependant beaucoup plus développé que leur usage combiné au cours d'un même déplacement (M-H MASSOT, 2000) : la porte de la multimodalité y apparaît « entrouverte » pour peu que l'analyse porte d'une part sur la totalité des déplacements (tous motifs) observables sur une certaine durée (plusieurs semaines), d'autre part sur la population résidant dans le Périmètre des Transports Urbains.

¹⁵¹ L'étude porte sur les 352 aires urbaines (hors Paris) de la France métropolitaine (données du recensement 1999) et sur les caractéristiques (distance parcourue, géographie de la liaison et mode de transport) des migrations alternantes ayant pour destination le pôle urbain ou une commune périurbaine.

4-3, 2 La périurbanisation au cœur du périmètre des transports urbains

Les enquêtes ménages permettent de préciser ce constat général dans le cas rennais. Limitées au Périmètre des Transports Urbains, elles permettent tout de même d'illustrer le fonctionnement de cette multipolarisation plus ou moins hiérarchisée de l'espace.

La délocalisation des populations en foyers de peuplement périphériques distincts est assez nette, et le noyau dense (Rennes, Cesson, Saint-Jacques, Chantepie et Saint-Grégoire), s'il conserve un poids relatif très important dans l'aire urbaine, est en érosion ; la déconcentration des activités l'est beaucoup moins mais elle s'observe tout de même dans le périmètre de la communauté d'agglomération, où les communes hors Rennes consacraient en 1999 31% de leur surface urbanisée à l'accueil d'activités (A.U.D.I.A.R, 2002).

Cette importance du périurbain, plus ou moins bien desservi en transports en commun selon son éloignement, contribue à un usage important du véhicule particulier. Sur la base de l'enquête ménage Rennes Métropole 2000, l'étude complémentaire de Christophe Jemelin et Vincent Kaufmann (2002) montre que le type de tissu¹⁵² est en effet très discriminant dans l'usage des modes de transports : il y a deux fois plus d'utilisateurs quotidiens du véhicule particulier dans le périurbain peu desservi (67%) que dans l'urbain (34%). Ils sont également un peu plus nombreux que dans le périurbain « bien » desservi (62%).

La géographie des déplacements domicile-travail est intéressante en ce qu'elle illustre cette répartition très relativement délocalisée des emplois au sein du P.T.U. Les résidents du tissu urbain sont 34% à y travailler, et tout de même 36 et 30% à occuper un emploi localisé dans les tissus suburbain et périurbain. Les habitants « suburbains » travaillent majoritairement dans ce tissu (46%) et ne sont que 23% à rejoindre le tissu urbain, et 31% le tissu périurbain. Quant aux résidents du périurbains (deux types de desserte confondus), ils sont encore plus nombreux à demeurer dans leur tissu de résidence (ce qui ne signifie pas dans leur commune de résidence) pour le travail (58%), le restant se partageant à part égale entre urbain et suburbain (Cf. figure 25).

¹⁵² Le « tissu urbain » est caractérisé par une trame viaire homogène et serrée, desservant un bâti compact (ex. : centre-ville de Rennes) ; le « tissu suburbain », bien que peu présent dans la morphologie rennaise, correspond aux quartiers péricentraux, présentant un habitat collectif, des activités commerciales et de fortes densités ; le « tissu périurbain » est celui de l'habitat traditionnel articulé autour des bourgs périphériques ; il est qualifié de « peu desservi » lorsque le nombre de passages de bus, toutes lignes confondues, est inférieur à 100 par jour (C. JEMELIN, V. KAUFMANN, 2002).

**Figure 25 -
Types de déplacements domicile-travail, selon le type de tissu de domicile (en
colonne) et le type de tissu dans lequel est situé le lieu de travail (en ligne)**

Domicile → Lieu de travail	Urbain	Suburbain	Périurbain
Urbain	34%	23%	21%
Suburbain	36%	46%	21%
Périurbain	30%	31%	58%

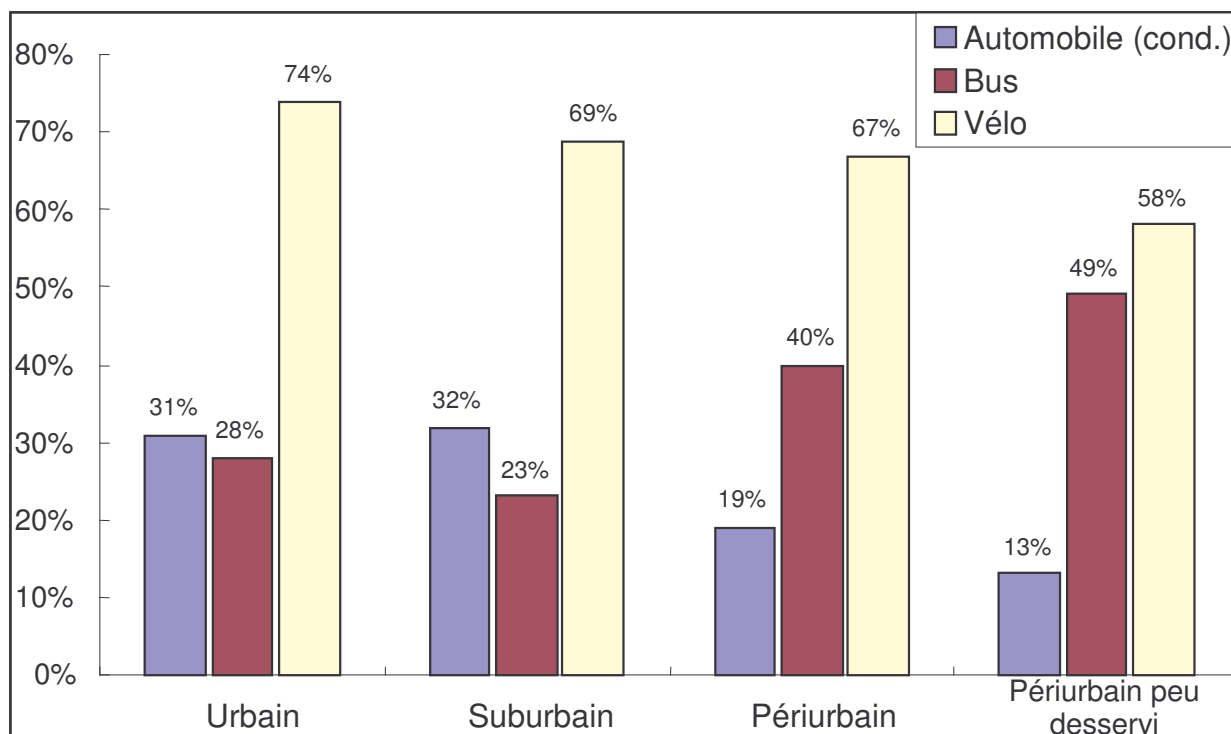
Lecture : 34% des actifs résidant en tissu urbain y travaillent, 36% vont travailler en tissu suburbain et 30% en tissu périurbain.

**Figure 26 -
Fréquence des achats dans le quartier de domicile / bourg de domicile**

	Urbain	Suburbain	Périurbain	Périurbain peu desservi
Tous les jours ou presque	43%	45%	41%	43%
2-3 fois/semaine	40%	39%	38%	39%
2-3 fois/mois	10%	9%	14%	11%
Moins souvent	3%	3%	4%	4%
Jamais	3%	3%	3%	4%

Lecture : 43% des résidents du tissu urbain font leurs achats tous les jours ou presque dans leur quartier de domicile.

**Figure 27 -
Pourcentage de personnes n'utilisant jamais les moyens de transports
suivants selon le type de tissu de domicile**



Extraits de C. JEMELIN, V. KAUFMANN, 2002

Les déplacements internes aux périphéries suburbaines et périurbaines (toujours dans le cadre restreint du P.T.U) sont donc importants, cette géographie ne correspondant pas à la structuration radiale de la desserte collective¹⁵³. Les déplacements qui ont une composante radiale ne font d'ailleurs guère une place moindre à la voiture, surtout s'ils relient le suburbain au périurbain.

A partir du moment où le déplacement qui mène du domicile au travail implique -en origine ou en destination- les espaces périurbains, le véhicule particulier s'impose. La déconcentration des emplois dans des zones d'activités d'accessibilité routière explique cet usage du véhicule particulier et la proportion très importante d' « automobilistes exclusifs » dans la communauté d'agglomération, dans tous les types de tissus y compris urbain.

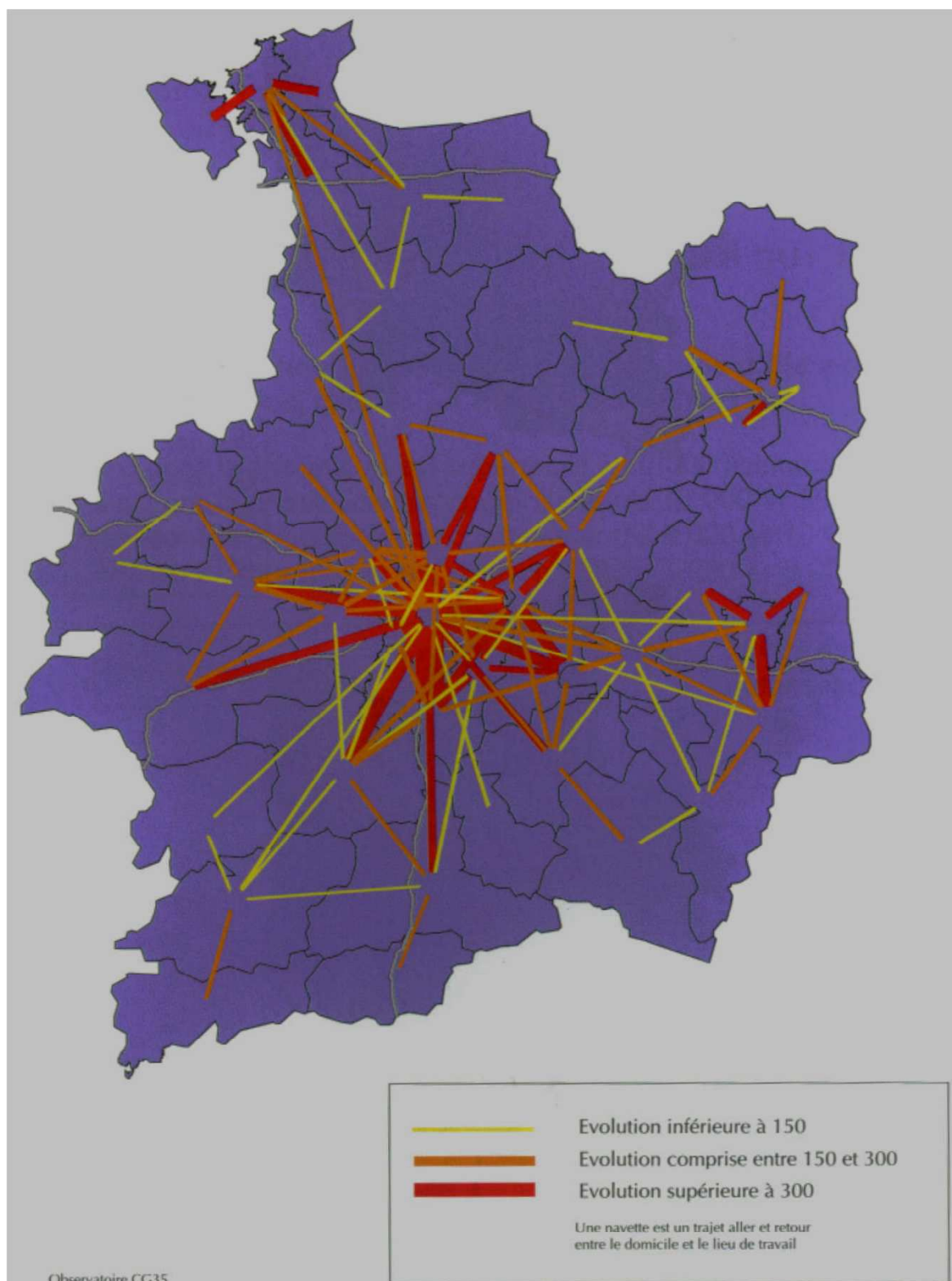
Délocalisations des activités et des résidences se traduisent par un accroissement de la part modale de la voiture, en lien avec des facilités accrues de stationnement. En revanche, la délocalisation des commerces engendre une certaine autonomie des tissus : Vincent Kaufmann et Christophe Jemelin constatent que les pratiques d'achat au quartier de domicile ou au bourg de domicile sont fréquentes quel que soit le type de tissu (entre 41 et 45% des personnes interrogées tous les jours ou presque. Cf. figure 26). Ces taux importants dans le périurbain distinguent Rennes d'autres agglomérations et renvoient à cette forme de périurbanisation « souvent amarrée à un centre villageois resté actif » qui constitue un « capital pour le développement d'une mobilité durable ».

Le nombre important des pôles de proximité autour de Rennes pourrait effectivement favoriser des pratiques de déplacements alternatives, pour les achats mais aussi les loisirs, qui génèrent une mobilité également structurée par des polarités de secteurs (Diagnostic prospectif du S.Co.T, A.U.D.I.A.R, 2004). L'automobile reste cependant le mode le plus utilisé en périphérie pour ces motifs, même si son usage est là beaucoup plus réduit que pour le travail. La marche à pied réalise notamment un bon score. D'autre part, si l'usage quotidien du vélo est deux fois plus réduit dans le périurbain que dans l'urbain et le suburbain, c'est aussi dans ce tissu (où la concurrence du bus est bien moindre) qu'on trouve la proportion la plus importante d'usagers occasionnels de ce mode (Cf. figure 27) (C. JEMELIN, V. KAUFMANN, 2002).

A l'échelle du département, la concentration des emplois dans la Communauté d'agglomération engendre une forte polarisation des migrations alternantes vers le pôle et quelques communes proches (Cf. figure 28). Cette polarisation se renforce pour les communautés de communes

¹⁵³ Pour les déplacements domicile-travail internes au suburbain, le V.P est utilisé dans 44% des cas et dans 80% pour ceux qui s'inscrivent dans le périurbain.

**Figure 28 -
Evolution des navettes domicile - travail en Ille-et-Vilaine entre
1990 et 1999**



Extrait de CG 35, 2003

proches. A l'échelle de la Communauté, la géographie des déplacements est plus multi-directionnelle, spécialement en ce qui concerne les motifs autres que le travail. Le volet déplacement du diagnostic du S.Co.T (A.U.D.I.A.R, 2004) souligne tout particulièrement l'importance de ces déplacements structurés autour du lieu de résidence, avec de très nombreux retours au domicile. La croissance des déplacements internes à la périphérie semble se faire autour de polarisations de secteur pour les loisirs et achats. On ne peut que faire l'hypothèse, faute de données sur les déplacements hors P.T.U, que les chefs-lieux de canton jouent ce même rôle pour les habitants des communautés de communes, à moins que leurs déplacements ne soient davantage structurés par le lieu de travail. Les polarités les plus conséquentes en termes d'équipement restent localisées près de Rennes, mais le renforcement progressif de polarités dans les communautés de communes environnantes les plus dynamiques démographiquement pourrait les conduire à jouer ce rôle de pôles de vie intermédiaires, se constituant en alternative aux déplacements vers l'agglomération limités aux besoins plus exceptionnels.

4-3, 3 Espace à dominante rurale et comportements urbains

L'augmentation des proportions de migrants alternants caractérise particulièrement l'espace à dominante rurale breton, qui comporte une proportion plus importante d'actifs migrants que ce qui s'observe en province (56,9 contre 54,7%). Il se distingue par un pourcentage équivalent et même très légèrement supérieur à ce qui est observé en milieu à dominante urbaine (alors qu'il lui est inférieur de 5 points dans le cas de la moyenne nationale provinciale)¹⁵⁴. C'est là une nouveauté par rapport à 1990. Il y a extension au rural d'un « comportement habituellement associé aux urbains » (M. COLIBET et al., 2002).

La tendance à la concentration des emplois dans les pôles, légère en milieu urbain mais plus nette en milieu rural, et la déconcentration résidentielle des actifs hors de ces pôles, constituent une évolution généralisée. Les emplois dans ces pôles sont donc de plus en plus occupés par des actifs n'y habitant pas, leur taux d'emploi s'améliore. « On retrouve d'ailleurs exactement le même taux d'emploi en 1999 dans les pôles urbains de l'Ouest. Sur cette base, il y a donc une

¹⁵⁴ L'écart est concentré sur la catégorie des pôles de 1000 emplois ou plus qui envoient en Bretagne 44,7% de leurs actifs à l'extérieur des communes concernées contre 40% en province ; les communes périurbaines ou multipolarisées de l'espace à dominante urbaine sont en revanche moins « exportatrices » de leurs actifs résidents en Bretagne. Elles en envoient tout de même plus des trois-quarts vers l'extérieur pour les périurbaines, et presque 69% pour les multipolarisées (M. COLIBET et al., 2002).

sorte de parallélisme dans l'impact économique des pôles ruraux et urbains sur leur environnement. »

Autour de ces pôles d'emplois se développe une couronne périurbaine qui témoigne de cette dissociation emplois-résidence et de l'existence de ces petits bassins d'échanges dans le monde rural.

Les évolutions de la mobilité sur les vingt dernières années ont pulvérisé tous les pronostics (D.D.E 35, 1998). L'accroissement des trafics sur les radiales qui mènent à Rennes témoigne de l'impact de la périurbanisation des populations sur l'accroissement des déplacements ; les pourcentages communaux de migrants alternants sont plus importants dans la partie Ouest de l'aire urbaine, (c'est-à-dire les parties Ouest et Nord-Ouest des pays de Brocéliande et des Vallons de Vilaine qui connaissent une importante périurbanisation résidentielle depuis les années soixante-dix¹⁵⁵). Mais les déplacements ne mettent pas uniquement en valeur le rôle du pôle rennais ; ils inscrivent dans l'espace le rôle des pôles secondaires, qu'il s'agisse de déplacements liés au travail ou de déplacements pour d'autres motifs qui s'effectuent à partir du domicile.

La communauté d'agglomération est organisée sur ce mode multipolaire de juxtaposition des foyers de peuplement avec des discontinuités. On peut d'ailleurs assimiler la configuration de l'urbanisation rennaise au modèle « rhénan »¹⁵⁶. Mais en termes de déplacements, ce modèle présente des failles. Cette agglomération qui fait figure de référence en matière de solidarité communautaire et de maîtrise volontariste des formes du développement urbain, qui est parvenue à préserver l'identité des bourgs périphériques et l'intégrité des zones non urbanisées, n'en fait pas moins une très large place à l'automobile (A. SAUVAGE, A. LEMOINE, S. CHEVRIER, 2002).

De « nouvelles » questions se posent : d'une part, la configuration « durable », acquise par une tradition importante de maîtrise foncière, est remise en question par le biais de la mobilité, la délocalisation « groupée » des populations et -plus partiellement- des activités étant parfois accusée de favoriser l'usage du véhicule particulier. Le maintien de la ceinture verte commence à rentrer en contradiction avec la volonté de la communauté d'agglomération de répondre à la demande de logements. D'autre part, la « coloration » sociale de cette périurbanisation est susceptible de poser certains problèmes. L'évasion urbaine est le fait de catégories socio-

¹⁵⁵ Diagnostics INSEE des Pays en Bretagne, site de la Préfecture de Région, <http://www.bretagne.pref.gouv.fr>, 2001.

¹⁵⁶ André Sauvage, Agnès Lemoine, Stéphane Chevrier (2002) parlent ainsi de modèle « rennais-rhénan », en référence au modèle défini par Alain Bieber, Marie-Hélène Massot et Jean-Pierre Orfeuill.

professionnelles fragiles financièrement. Rémy Prud'homme et Bernard-Henri Nicot remarquent que les ménages aux revenus les plus élevés se localisent en dehors du pôle urbain, mais à proximité de celui-ci. En négatif de cette implantation, le pôle urbain mélange des catégories très diverses et moins stables dont la moyenne n'est pas forcément expressive ; restent les couronnes plus éloignées qui localisent l'accession sociale à la propriété. Ce mouvement de dispersion ne se modère qu'en période de récession, et c'est alors qu'il donne toute la mesure de ses implications : cet essoufflement conjoncturel de la périurbanisation a des conséquences néfastes sur les communes qui ont été touchées précédemment par l'expansion (A. GUENGANT, 1992). Qui plus est, la relance du marché de l'accession en 1998 a surpris la plupart des communes, résignées depuis plusieurs années à voir leurs opérations de lotissement connaître des difficultés de commercialisation. « Il en résulte, depuis la fin de 1998 et dans un rayon de 20 km autour de Rennes, mais aussi aux abords de Saint-Malo, Vitré ou Fougères, une relative pénurie de terrains à bâtir. » Et donc le report sur des zones plus éloignées du centre. L'auteur distingue alors deux réactions des communes face à cette situation : les plus soumises à la pression foncière ont en priorité le souci de tempérer le rythme de l'urbanisation, après avoir éventuellement profité de l'embellie pour déstocker leurs lots invendus ; il est difficile électoralement parlant pour elles d'afficher de nouveaux projets importants. Elles se trouvent dans le district (aujourd'hui communauté d'agglomération) ou sur ses bords. En revanche, les communes de la grande couronne rennaise et des zones rurales qui la bordent saisissent l'opportunité du développement et programment rapidement des opérations plus ambitieuses et plus chères, malgré le défi du rythme souvent insuffisant des politiques d'équipement. La tendance centrifuge est encouragée par le différentiel de ces deux attitudes.

Une fois enclenché, le mouvement de périurbanisation ne peut se ralentir sans provoquer des dégâts majeurs. L'enjeu de la maîtrise de son déploiement comme de sa rétraction repose sur les politiques locales. L'enjeu de sa desserte également : si la multimodalité est l'avenir d'un périurbain (ou de ce que nous continuerons à appeler comme tel) investi par un bon génie de l'aménagement, elle n'est encore qu'une réalité de fréquence plus occasionnelle que régulière au sein du P.T.U (M-H. MASSOT, 2000) et dont les modalités peuvent être questionnées à mesure qu'on s'éloigne du pôle et du « cœur » du réseau, pour rentrer dans des territoires sous influence mais ayant leur structuration propre. L'étude des pratiques de déplacements des non-motorisés dans le périurbain lillois renseigne ainsi sur le faible rôle des réseaux de bus étendus vers la périphérie, en dehors de la desserte scolaire (J. FAIVRE, 2003) : c'est l'usage des modes de proximité (marche et deux-roues motorisés ou non) qui permet d'échapper au mode automobile, dans le cadre d'une organisation spatiale particulière (chapelets de bourgs étoffés dans la vallée

de la Lys notamment). Ils assurent mieux la desserte interne de sous-systèmes urbains encore dynamiques, que des réseaux collectifs orientés vers les pôles majeurs de l'agglomération.

Conforter l'existence de ces sous-systèmes nécessiterait de définir une desserte adaptée, affranchie du schéma périphérie-centre unique. Mais avant de définir ces objectifs de desserte, ce sont les objectifs d'organisation des territoires qui doivent être évalués pour faire le choix d'un aménagement du périurbain.

Certaines choses se jouent donc à l'heure actuelle, tant au niveau des évolutions spontanées que des modèles urbains qui présideront aux décisions.

En guise de transition : le choix des communes

La définition du champ spatial d'une étude qui s'intéresse au périurbain ne procède pas de l'évidence puisque la difficulté à circonscrire le phénomène, en lui donnant notamment une existence géographique définie et satisfaisante, est un des facteurs qui ont compliqué sa construction en objet de recherche. Les tâtonnements de l'INSEE illustrent cette problématique de délimitation spatiale.

Pour Yves Jean et Christian Calenge (1997), les territoires périurbains sont difficiles à cerner parce qu'ils sont encadrés par des espaces eux-mêmes en changement, et parfois dynamiques. Les auteurs entendent donc distinguer le périurbain de la banlieue et des communes rurales en croissance, autrement dit de ce qu'on pourrait désigner par couronne extérieure des agglomérations et rural sous influence urbaine. Notre échantillon de communes « périurbaines » ne reconduit pas cette distinction, ce qui demande justification.

Les entretiens ont été conduits auprès de vingt-six maires de communes de l'Ille-et-Vilaine situées dans un rayon de 15 à 50 km autour de la ville-centre de Rennes (périmètre englobant l'aire urbaine, la zone d'emploi, et menant jusqu'aux pôles de Dinan et Fougères), à l'exclusion du pôle urbain, et de façon à obtenir une couverture spatiale à peu près homogène. L'impératif de couverture spatiale est parfois contrarié par la volonté de couvrir le plus possible de « situations » démographiques possibles.

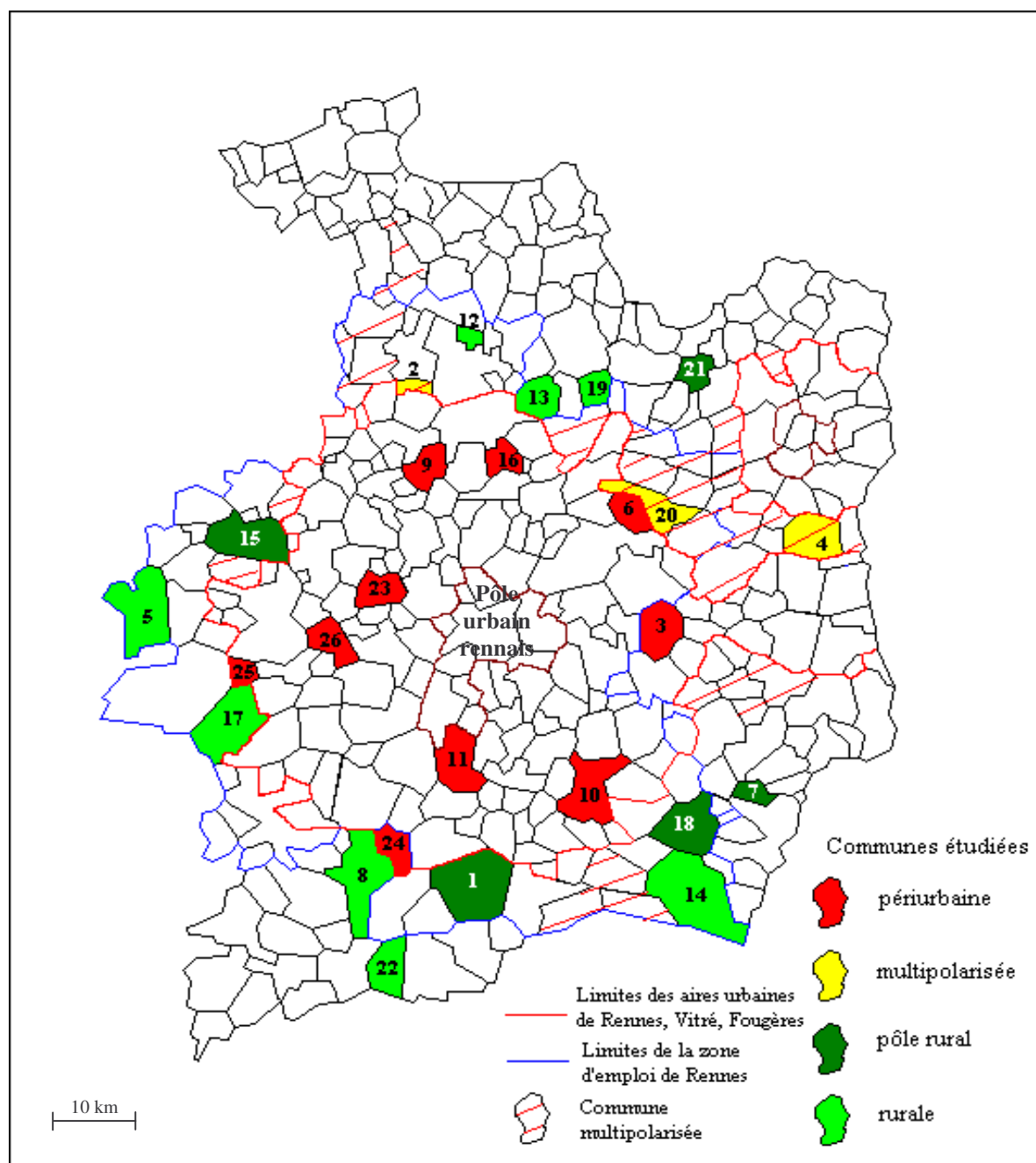
Les communes retenues (Cf. carte 29) sont donc réparties :

- Selon les catégories de l'INSEE (limites actualisées RP 99), entre communes périurbaines (10), communes multipolarisées (3), communes pôles ruraux (5) et autres communes de l'espace rural (8)¹⁵⁷.
- Entre différentes situations démographiques (en conjuguant taille et évolution sur la période 1990-1999) et ce de façon la plus homogène possible. Dans chaque fourchette démographique de 1000 habitants se trouvent des communes en croissance et des communes en décroissance.

Cet échelonnement des positions géographiques par rapport au centre pourrait nous inscrire dans l'idée d'un continuum centre-périphérie qui ferait des communes périurbaines de futurs espaces

¹⁵⁷ Certaines de ces communes appartiennent à la zone d'emploi de Rennes.

Figure 29
Cartographie des communes étudiées



1	Bain-de-Bretagne	(BB)
2	Chapelle-aux-Fitzméens (la)	(ChF)
3	Châteaubourg	(Chb)
4	Châtillon-en-Vendelais	(ChV)
5	Gaël	(Ga)
6	Gosné	(Go)
7	Guerche-de-Bretagne (la)	(GB)
8	Guipry	(Gy)
9	Hédé	(Hd)
10	Janzé	(Jz)
11	Laillé	(LI)
12	Lourmais	(L)
13	Marcillé-Raoul	(MR)

14	Martigné-Ferchaud	(MF)
15	Montauban-de-Bretagne	(MdB)
16	Montreuil-sur-Ille	(M/I)
17	Plélan-le-Grand	(PIG)
18	Retiers	(Rt)
19	Rimou	(R)
20	Saint-Aubin-du-Cormier	(SAC)
21	Saint-Brice-en-Coglès	(SB)
22	Sainte-Anne-sur-Vilaine	(SAV)
23	Saint-Gilles	(StG)
24	Saint-Malo-sur-Phily	(SMP)
25	Saint-Péran	(SP)
26	Talensac	(TI)

urbains et de la périphérie de l'agglomération une zone de transition, ce qui est très discutable. La périurbanisation n'est pas forcément une étape avant l'urbanisation. Elle peut constituer une forme stable de spécialisation spatiale dans la fonction résidentielle ou d'espace protégé et récréatif. L'urbanisation de la communauté d'agglomération rennaise l'illustre, en tous cas à l'heure actuelle.

Cependant, si l'on considère la définition finalement adoptée par les auteurs, les communes périurbaines sont celles qui enregistrent non seulement des changements démographiques mais également une modification de leur paysage, qu'il s'agisse de la voirie, de l'habitat, des équipements...

- Le périurbain comme vaste zone de « métamorphisme » de l'aménagement et de l'action publique locale

Les développements qui précèdent ont souligné que les restructurations affectent l'ensemble des territoires départementaux. S'ils ne sont pas tous directement concernés par la périurbanisation, ils sont concernés par certains des mécanismes dont elle procède, comme l'évolution des conditions de mobilité, et plus généralement des modes d'habiter, de consommer. Que les changements aient pris une réelle actualité au niveau communal ou qu'ils ne soient que la marque de l'anticipation, par les équipes municipales, d'un possible développement, nos communes fournissent des exemples de la réaction des sociétés locales aux modifications des systèmes dans lesquels elles s'inscrivent. Leur évolution différenciée est le signe des modalités de cette intégration ; ces signes ne sont pas toujours positifs. Mais il y a, dans nos communes, conscience des restructurations territoriales et volonté de peser sur elles.

Les conditions rennaises sont effectivement propices à une extension de grande envergure, pour les raisons évoquées plus haut. Si le développement démographique est différencié selon les secteurs géographiques du département, aucun n'est intégralement laissé en dehors du processus.

Le « moteur » rennais, pour reprendre les termes des élus interrogés, diffuse, bien qu'inégalement, dans toutes les directions de ce bassin sédimentaire qui ne lui offre aucun obstacle géomorphologique majeur, et tous les maires affichent une certaine confiance sur ce plan. D'après eux, leur territoire connaît un léger regain démographique postérieur à 1999.

S'il faut faire la part du nécessaire optimisme d'un discours qui met en scène les potentialités communales, on peut affirmer que les perspectives d'une croissance, même très modeste, sont intégrées aux projets territoriaux manifestés. Elles participent à la définition du projet communal, des objectifs de l'action publique et motivent la mise en œuvre de certaines réalisations. Bref, elles modifient le paysage de l'action publique locale.

Or, ce sont les partis d'aménagement (routier, ceux des communes lointaines mais aussi et surtout ceux des communes de la communauté d'agglomération), ceux d'aujourd'hui mais aussi d'hier, qui donnent forme à la périurbanisation résidentielle, tant que des déterminants plus « macro » la rendent toutefois possible.

Notre échantillon reflète donc la diversité des profils territoriaux caractéristique des petites communes, rurales ou urbaines.

- Diversité des trajectoires et choix des communes

Les itinéraires sont divers, dans l'histoire comme sur le plan des remaniements contemporains.

Les centres communaux sont nés d'une histoire qui différencie ville, bourg, village car leurs fondations reposent sur des fonctions, des morphologies et des agencements de populations différents (T. DELAVault-LECOQ, 2003). Ce patrimoine hérité peut continuer d'exercer une influence sur les stratégies territoriales. Certaines de nos communes étaient de petites cités à l'époque médiévale : la Guerche-de-Bretagne, Montauban, Saint-Aubin-du Cormier, Hédé (qui est un exemple typique de la ville « déchue », pourtant investie des efforts du pouvoir ducal puis royal, mais condamnée par la concurrence des pôles que sont devenus et restés Tinténiac, Montfort, Combourg et qui ont détourné ses habitants). D'autres étaient des bourgs, castraux ou monastiques, de relative importance : Bain-de-Bretagne, Gaël, Martigné-Ferchaud. Les autres sont des bourgs « ruraux », des « centres complémentaires de peuplement aggloméré¹⁵⁸ » développés plus tardivement et dont la forme urbaine n'est encore qu'esquissée au XIX^{ème} siècle. Ces bourgs ruraux, comme Gosné ou Retiers, ont une structure urbaine qui témoigne cependant d'une volonté d'organisation appuyée sur le finage : la route voit son tracé « cassé » lorsqu'elle pénètre dans cette structure interne. Certains manifestent dans leur structure la période de développement des centres ruraux liée aux premiers efforts importants de désenclavement des territoires : ainsi à Marcillé-Raoul, la route a été l'assise du développement, provoquant le déplacement du centre lors de la réalisation d'une voie plus moderne au XIX^{ème} siècle (ibid.).

Les cartes qui suivent illustrent la diversité des situations communales étudiées au regard d'indicateurs plus actuels :

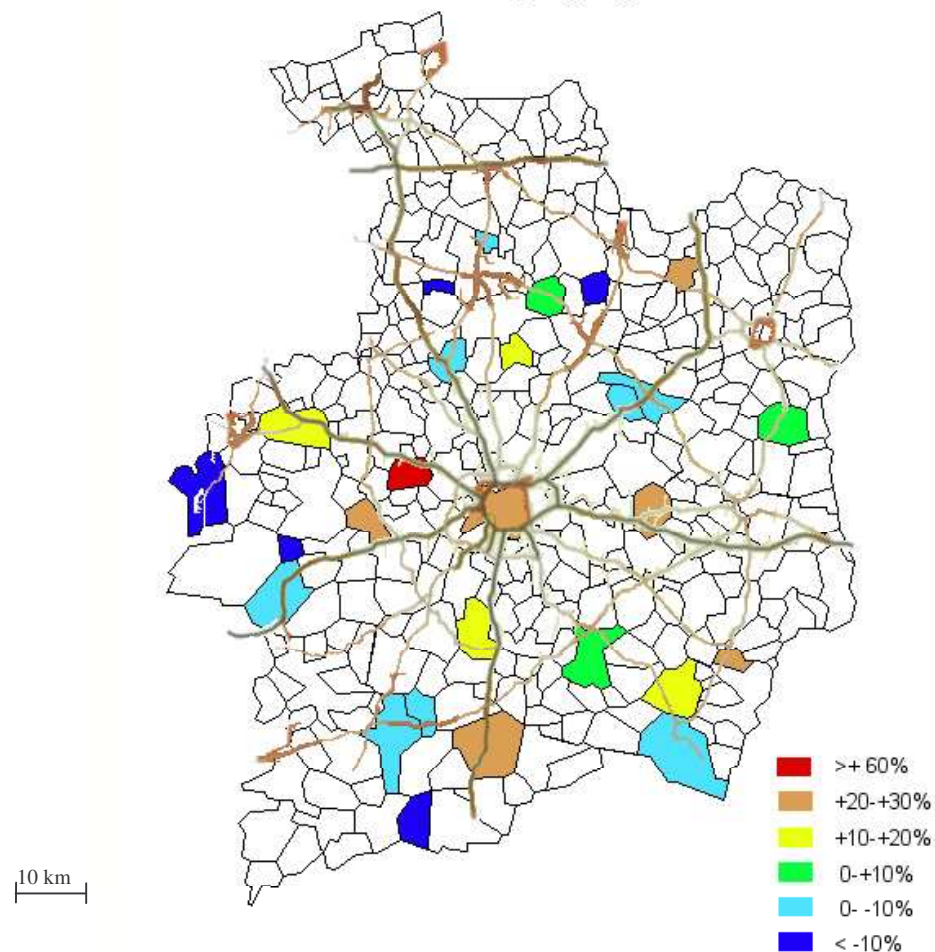
Le dynamisme démographique selon les périodes intercensitaires (Cf. figures 30 à 33).

La variabilité des ressources communales (Cf. figure 34) : les pays de forte périurbanisation (de

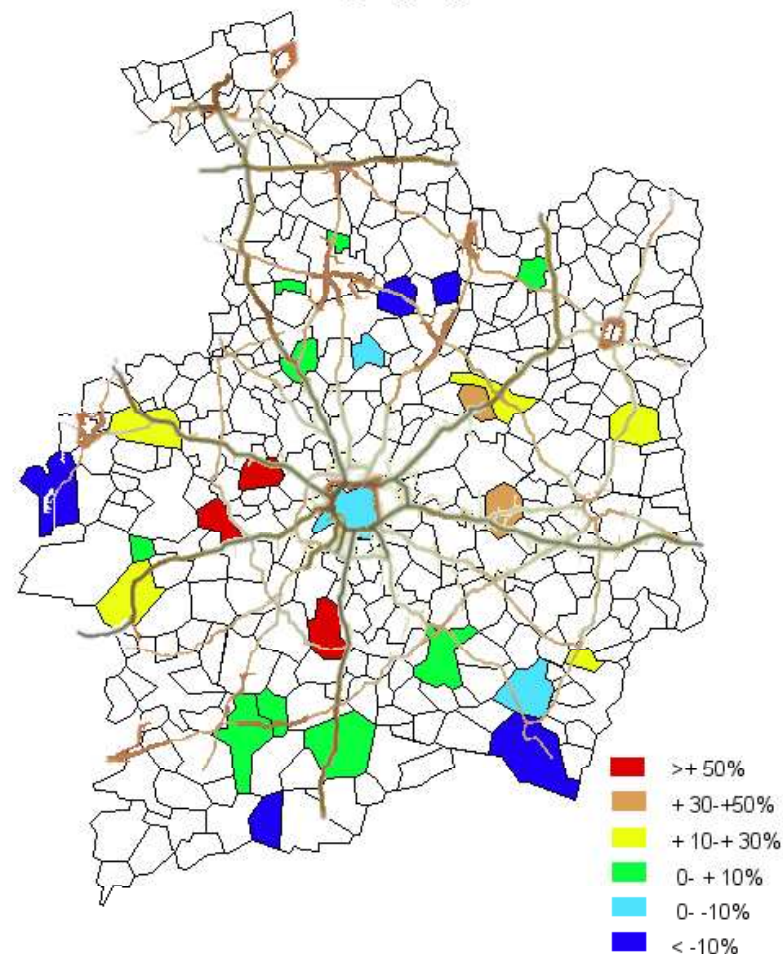
¹⁵⁸ A. Chedeville cité par T. Delavault-Lecoq (2003).

Figures 30 et 31 - Les phases de la démographie des communes étudiées (1/2)

Evolution démographique 1962-1975



Evolution démographique 1975-1990

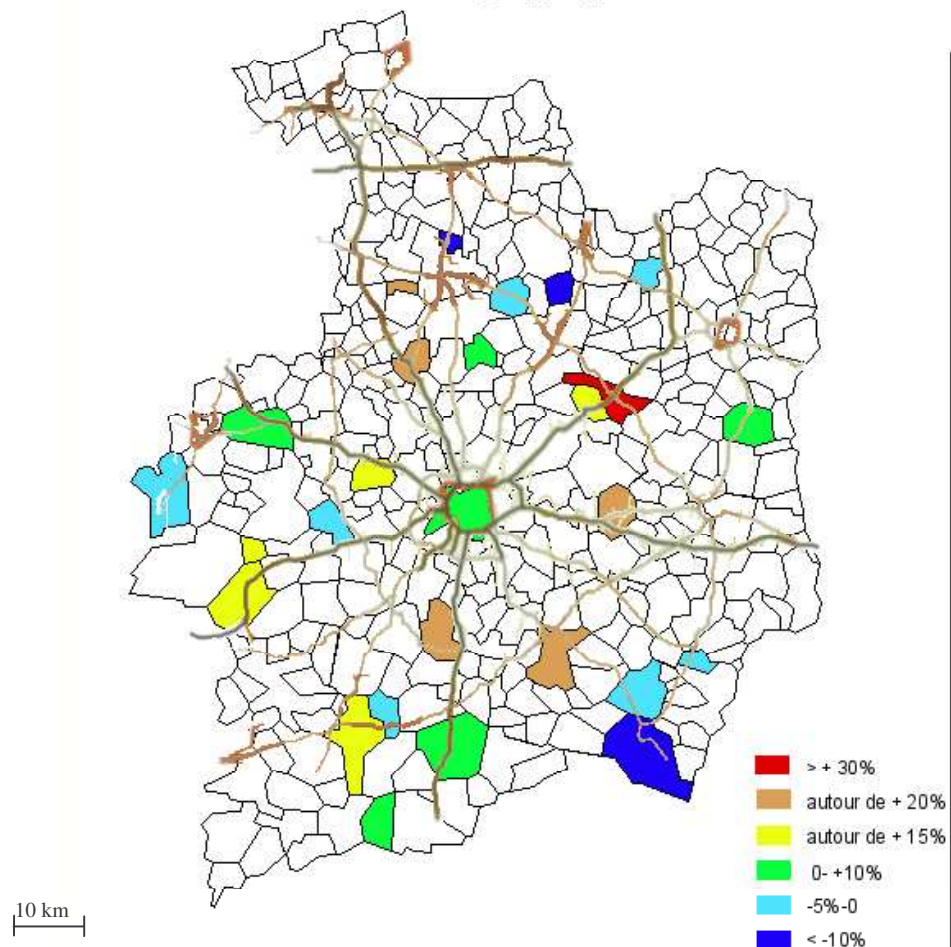


Les différentes phases de la périurbanisation apparaissent dans l'historique de croissance démographique de nos communes :

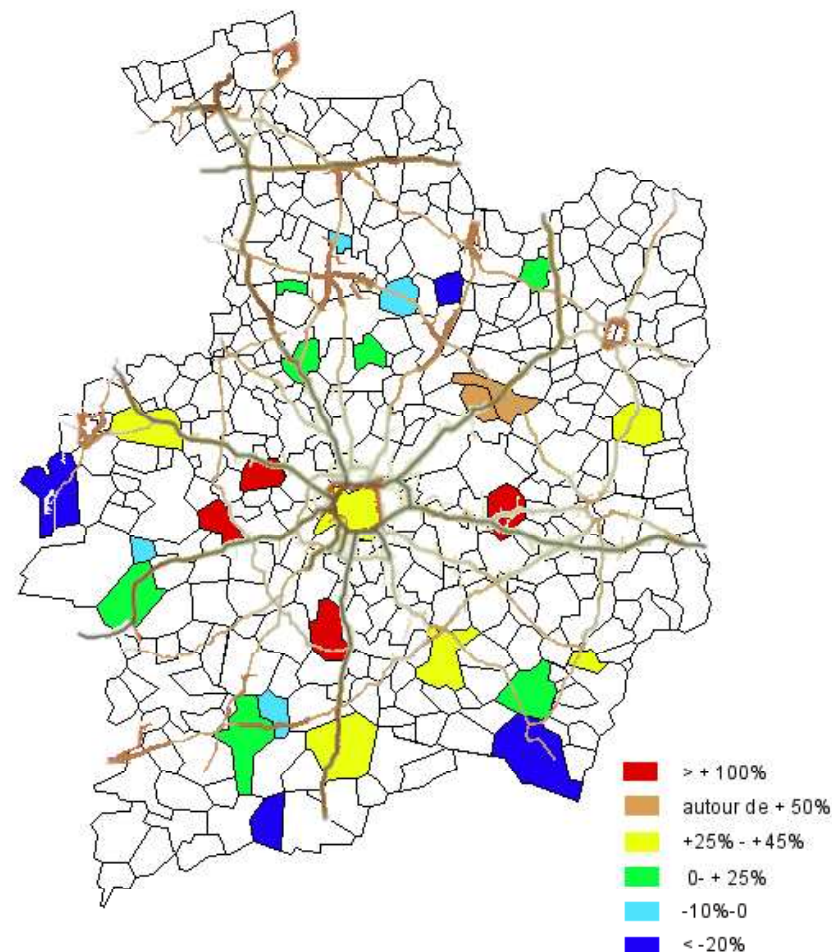
- 1962-1975 : les communes proches de Rennes grossissent tandis que les pôles déjà importants, même éloignés, profitent également de la croissance (tout comme la ville-centre).
- 1975-1990 : l'effet distance joue nettement. Les pôles un peu éloignés sont en perte de vitesse à moins d'être situés sur un axe radial modernisé.

Figures 32 et 33 - Les phases de la démographie des communes étudiées (2/2)

Evolution démographique 1990-1999



Evolution démographique 1962-1999



Les différentes phases de la périurbanisation apparaissent dans l'historique de croissance démographique de nos communes :

- 1990-1999 : la croissance est plus aléatoire ; les axes modernisés sont facteurs de développement, mais certaines petites communes indirectement desservies tirent pour la première fois leur épingle du jeu.
- Sur l'ensemble de la période, l'effet distance se fait nettement sentir. Les petites communes isolées apparaissent perdantes ; le sort des communes plus importantes dépend de leur accessibilité à Rennes.

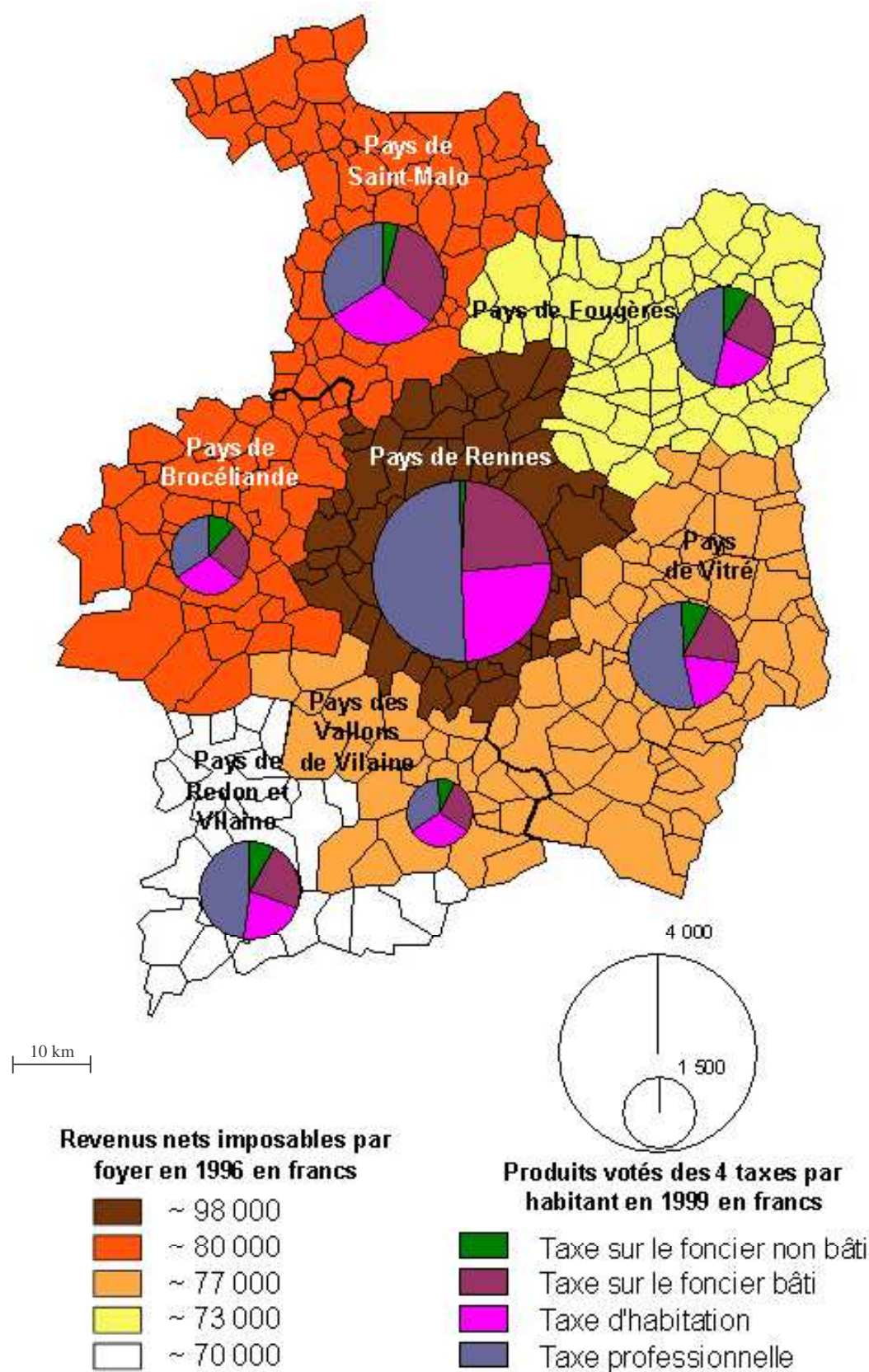
Brocéliande, des Vallons-de-Vilaine) accueillent des populations relativement plus aisées et imposables, tout en conservant une certaine vocation rurale (le produit de la taxe sur le foncier non bâti est important). Ils s'opposent aux pays plus « actifs » (Vitré, Fougères) pour lesquels la taxe professionnelle génère une part plus importante des ressources que la fiscalité en direction des ménages (d'ailleurs moins aisés que la moyenne).

N.B : dans la suite de l'analyse, les références permanentes aux entretiens menés nous conduiront à désigner par le seul nom de la commune ce qui correspond au discours du maire, raccourcissant ainsi la formule « le maire de la commune de X juge que... » en « X juge que... ». Ce processus de personnification des territoires est contestable mais sa simplicité nous pousse néanmoins à l'adopter.

L'expression de « nappe périurbaine » ne rend pas compte de la structuration de l'espace qui environne Rennes. Outre le phénomène des centralités dites « périphériques » qui émergent autour des agglomérations à partir des formes modernes de fonctions urbaines commerciales ou de loisirs -telles que les centres commerciaux ou les multiplexes-, les territoires plus éloignés témoignent d'une organisation locale fondée sur l'armature des bourgs et petites villes. Ces pôles de rayonnement et d'ancrage variable dans leur arrière-pays ont connu des fortunes diverses au cours de leur histoire ; les évolutions globales de l'organisation économique et sociale, mais aussi politique, celle des pouvoirs qui se sont exercés sur ces territoires, ont provoqué déclin ou survie. La période actuelle participe de ces remaniements. Le renforcement de la polarisation rennaise est aussi l'occasion de l'émergence de formes nouvelles de l'organisme urbain. L'urbain s'est métamorphosé. Les lieux reculés sont accessibles, la concentration n'est plus une obligation. Peuplement et équipement se répartissent dans l'espace, bien que cette répartition s'ordonne de plus en plus autour des très grosses agglomérations et dans des modalités qui sont celles d'une urbanisation généralisée. Mais cette « ville émergente » organisée en symbiose peut constituer une perspective d'affirmation de polarités secondaires, de spécialisation d'espaces plus reculés solidarisés autour des pôles. Une configuration, un site et une situation en héritage, avec lesquels la société locale va composer pour s'insérer dans les tendances et nécessités actuelles.

L'avenir se joue à l'heure actuelle pour ces bourgs périurbains et ruraux mais aussi pour les communes qu'ils solidarisent, et les discours de l'aménagement ont théorisé en enjeux ces changements. Or c'est bien la mobilité individuelle qui est au cœur des reconfigurations. La question qui se pose alors est celle de la place accordée à sa gestion dans la formulation de ses enjeux.

**Figure 34 -
La fiscalité des pays en Ile-et-Vilaine**



Source : Direction générale des Impôts, chiffres cités dans les diagnostics INSEE des pays bretons

Mobilité et modèles de territoires : le cas des communes périurbaines

Il est difficile de parler de « politiques de mobilité » dans le cadre des communes périurbaines de petite taille qui constituent notre terrain d'études. Certes, il existe au niveau communal le plus modeste des éléments de gestion de la circulation, et le maire détient le pouvoir de police dans ce domaine (on notera d'ailleurs qu'il n'exerce pas ce pouvoir en tant qu'agent administratif de l'Etat mais en tant qu'élue municipal engageant la responsabilité de sa commune). Mais à quel moment le pouvoir municipal s'approprie-t-il la question pour déterminer un traitement spécifique, adapté au territoire qui est son champ d'action ? Dans quelles conditions et sous quelles stimulations le pouvoir local va-t-il décider d'organiser ce qui sera perçu comme un désordre ?

La résolution des conflits d'usage dépasse assez vite l'application du Code de la route et appelle des solutions spatiales. La circulation devient une dimension de l'aménagement communal, selon deux temps : d'abord l'adaptation du tissu urbanisé aux nouvelles conditions de la mobilité, puis, à partir de la seconde moitié des années quatre-vingts pour certaines de nos communes, les tentatives de reconquête de l'espace circulaire au profit d'usages plus diversifiés. L'histoire ancienne des interventions municipales concernant les déplacements montre, entre continuité et évolutions, qu'il s'agit d'une problématique fondamentale dans l'élaboration de la puissance publique locale (5-1).

Dans le périurbain, la problématique de l'articulation entre vie locale et trafic routier est en pleine reformulation. Elle participe de l'élaboration d'un « modèle territorial périurbain » (J-C. PRADEILLES et al., 1997a), qui met en jeu la position relative de ces communes dans le système territorial et par lequel la puissance publique se définit comme conférant au territoire communal une qualification, un projet, une orientation. La constitution de ce modèle est progressive et c'est cette progression que l'attention portée à la gestion de la mobilité permet de suivre.

Mais en première approche, le panorama des interventions communales sur l'espace et les modalités de la circulation donne une impression d'uniformité. Elles se traduisent par des paysages locaux d'aspect très semblable. Les outils dont disposent les municipalités sont l'objet d'une standardisation liée à diverses dépendances qui agissent au premier abord comme de véritables déterminismes. Ces dépendances peuvent être de l'ordre de la contrainte, mais aussi -et il nous semble que c'est très vite le cas dans les communes étudiées- ressortir des cadres

cognitifs par lesquels les élus construisent et reconstruisent le réel à partir d'éléments communs assez stables.

C'est un processus de lecture dirigée, qu'on peut rapprocher de la « dépendance au sentier » des approches néo-institutionnalistes (P. MULLER, 1990). Cette lecture est celle de l'espace intra et extra-communal : elle influence l'approche de la mobilité -et peut se lire à travers elle- (5-2), et elle évolue en fonction des préoccupations qui s'imposent à chaque commune au fur et à mesure de son développement (5-3). Face à ces enjeux type, les communes déterminent des positions qui peuvent différer. Ces divergences ponctuelles ont des motifs qu'on peut décomposer au travers du discours sur la stratégie territoriale de développement, mais renvoient finalement à un modèle territorial périurbain relativement uni, déterminé par l'influence de paramètres recensés au chapitre 6.

5-1 Une problématique communale ancienne, une formulation renouvelée

Remonter dans la chronologie des Délibérations du Conseil Municipal (D.C.M) de deux des communes de l'échantillon¹⁵⁹ permet de mettre en perspective les enjeux actuels des interventions publiques sur la voirie.

Il apparaît que c'est très rapidement dans l'histoire de la gestion communale que la voirie devient non seulement un sujet de délibération omniprésent, mais en plus l'un des très rares qui fasse explicitement débat. Explicitement seulement, car les délibérations sont des comptes-rendus succincts, et les négociations sensibles ne sont pas forcément les moins silencieuses. Mais ces retranscriptions officielles témoignent bien du fait que ce thème est un « objet public d'action ». Par ce biais s'élaborent la capacité et la légitimité à agir du premier échelon administratif. En se démarquant des intérêts particuliers pour définir un intérêt supérieur local et en assurant sa promotion face au pouvoir central, les municipalités s'inscrivent nettement sur ce thème dans un processus de construction de puissance publique locale, en tant qu'agissant en vue de favoriser les intérêts d'une communauté (§ 5-1, 1 et 5-1, 2).

En cela, la décentralisation, puis la construction d'une organisation territoriale intercommunale sur un mode « ascendant » n'introduisent qu'une rupture modérée. Les nouvelles compétences ne renouvellent pas fondamentalement l'action en matière de gestion de la voirie, tandis que les

¹⁵⁹ Commune de Laillé pour les plus anciennes, commune de Janzé à partir de 1980.

stratégies intercommunales ne se libèrent que très peu du mode « croisé » de la régulation (§ 5-1, 3). Mais par le biais des références nouvellement élaborées concernant l'organisation spatiale de leur territoire, les gestionnaires locaux modifient leur approche de la mobilité. La décentralisation les conduit également à élaborer une stratégie pour le territoire communal qui déterminera leur gestion de la mobilité, comme nous le verrons par la suite. Aborder cette gestion implique dès lors de s'intéresser à des domaines plus fondamentaux et moins immédiatement perceptibles que l'action sur la circulation et l'espace public. En cela, l'analyse des discours s'avère riche en significations sur cette construction du problème et sur les références territoriales auxquelles elle renvoie (§ 5-1, 4).

5-1, 1 L'élaboration d'un champ d'action municipal : les échanges et la puissance publique locale

5-1, 1 a) Mise en place du réseau de chemins vicinaux : la définition d'un espace commun

La majeure partie des délibérations du XIX^e siècle est consacrée à l'acquisition de terrains pour la création des chemins vicinaux, leur entretien, les ressources à dégager¹⁶⁰. « L'état de dégradation des chemins ruraux » est l'objet d'une préoccupation récurrente, et les « recettes extraordinaires » sont régulièrement votées pour satisfaire aux nécessités de ce domaine. Cet état dégradé de l'ensemble du réseau, qui est généralisé au XIX^e siècle mais caractérise tout particulièrement la Bretagne¹⁶¹, appelle les efforts soutenus des communes, même si ce sont les départements qui vont jouer un rôle décisif dans leur mise en état. Soumise aux « prestations en nature », la population se mobilise sur ces questions, manifestant ainsi leur place dans la vie locale¹⁶².

En 1836, la loi impose un classement des chemins vicinaux en fonction de leur importance. La détermination d'un réseau « de grande communication » dans l'arrondissement de Redon, sur la

¹⁶⁰ A Laillé, c'est ce thème qui, à partir de 1842, fait l'objet d'un signalement spécial en sous-titre sous l'annonce des séances le traitant. La généralisation du procédé aux autres thèmes sera beaucoup plus tardive.

¹⁶¹ Le parlement de Bretagne a volontairement mis un frein aux volontés de l'Etat central de moderniser les grands réseaux (T. DELAVault-LECOQ, 2003).

¹⁶² Ainsi en 1833, le conseil municipal de Laillé enregistre l'opposition des habitants aux tracés de chemins qui ne correspondent pas à leurs « besoins », notamment l'accès au marché de Guichen. A partir de 1858, la soumission par le sous-préfet des tracés de chemins à l'enquête d'intérêt public donne lieu à de nombreuses oppositions de la population qui divisent parfois le Conseil.

détermination duquel le Conseil municipal est appelé à délibérer par le sous-préfet, est de nature à soulager les communes d'une partie des charges de la « confection » et de l'entretien des voies. Elle engendre néanmoins des discussions vives lors des régulières séances de « classements de chemins selon leur degré d'importance et d'utilité générale » : soit que le Conseil dans son ensemble ne soit pas satisfait des tracés arrêtés, ou que, même satisfait, il réaffirme à l'envi son incapacité de participer, affirmant son refus « que les fonds de la commune soient employés ou répartis sur d'autres communes » ; soit que des conflits éclatent en son sein. Il est difficile d'en cerner l'enjeu exact étant donné là encore le caractère très succinct des retranscriptions, mais la belle unanimité qui prévalait dans les délibérations est très fréquemment entamée. Il se trouve même des exemples de délibérations si houleuses que certains des conseillers se refusent à signer le procès-verbal, notamment lorsque des « impositions extraordinaires » sont décidées (dans le cadre communal).

Il faut ajouter à cela quelques contestations des expertises de « l'agent voyer de l'arrondissement » et surtout de nombreux conflits avec les propriétaires. Ce dernier point est intéressant car il manifeste l'affirmation par le Conseil de son rôle de garant de l'intérêt général, déterminant, parmi les oppositions aux tracés soumis à enquête publique, celles qui relèvent de la bonne ou de la mauvaise foi, celles qui sont « insurmontables » et celles qui « ne tendent par leurs auteurs qu'à vouloir faire éloigner le chemin de leurs propriétés ». En fonction du jugement du Conseil sur l'intérêt de réaliser tel ou tel chemin, les procédures d'approbation de tracé, d'expropriation et d'acquisition de terrains peuvent être très lentes ou très rapides. Même si l'ampleur variable des résistances rencontrées n'est pas pour rien dans ces variations de rythme, il semble bien que le Conseil ait une capacité non négligeable à accélérer les choses lorsqu'il estime la réalisation « urgente », en utilisant les relations personnelles qu'il entretient avec la population pour conclure des accords à l'amiable. En réalité, il y a bien souvent accord entre la population et le Conseil sur la nécessité de certains tracés (comme sur le chemin de Laillé à Guichen par exemple) : c'est dans une large mesure une coproduction de « l'intérêt de tous » à laquelle on assiste, ce qui se traduit d'ailleurs fréquemment par des cessions gratuites de terrains privés. Mais il n'en demeure pas moins que les réticences des propriétaires font de plus en plus l'objet de jugements assez sévères. Leur incohérence est soulignée, et l'« impossibilité de donner satisfaction à tous » est un argument qui se généralise. Les nécessités collectives s'imposent aux revendications particulières dont on fait valoir les contradictions internes.

Cette définition d'un intérêt commun se matérialise donc dans la construction d'un réseau de chemins. Durant le XX^{ème} siècle, la fréquentation accrue dont il est l'objet conduit à réaffirmer l'intérêt collectif sur les modalités de son usage et sur son articulation parfois floue avec le domaine privé (le nouveau régime applicable à la voirie communale suite à la constitution de

1958 entraînera notamment la définition des voies communales comme destinées à la circulation d'intérêt général et appartenant au domaine public). Le marquage juridique de l'espace circulatorie ouvre un chantier réglementaire et un champ d'action déterminé pour la puissance publique.

5-1, 1 b) Réglementer et aménager : définition d'un espace du public

Au cours du XXème siècle, le lien des territoires habités à la route s'est trouvé profondément modifié par l'accroissement du trafic et de sa vitesse. La priorité de l'aménagement est le désenclavement des campagnes : à la structure des bourgs s'imposent les nécessités fonctionnelles de la circulation. Elles ont profondément restructuré l'espace auparavant modelé par l'appropriation par les riverains des routes les desservant, contribuant à détruire les alignements anciens, à évacuer les « obstacles » tels que les enclos paroissiaux, à redéfinir la rencontre organisée entre espace public et privé (T. DELAVAUULT-LECOQ, 2003).

L'étude des procès-verbaux des D.C.M de Laillé indique l'émergence, dès la seconde moitié du XIXème siècle, de préoccupations relatives à la régulation des usages de la voie publique. C'est d'abord la « bonne tenue du bourg » qui est visée. Les impératifs de la « sûreté et la commodité de la circulation » favorisent l'émergence d'un espace commun sur lequel les pratiques privées sont réglementées (dépôts des fumiers interdits, lutte contre les envahissements divers des chemins communaux...) en application -devenue urgente- de lois qui datent de 1790. Apparaît alors un certain nombre de conflits, suivis de procès opposant la commune à des particuliers qui revendiquent la propriété de terrains, de bâtiments ou de lignes d'arbres.

En effet, au tournant du siècle, ce ne sont plus seulement les usages mais l'agencement même de cet espace qui va être repensé, et donc sa délimitation et son articulation à l'espace privé. D'abord réduit à l'abattage des arbres le long de certains chemins, ce réaménagement, effectué en lien avec « le concours permanent du service des Ponts et Chaussées » à partir de 1942, consiste en la modernisation, l'entretien des chaussées, l'adjonction de trottoirs et de panneaux de signalisation, la résorption des « points noirs » les plus dangereux. Par exemple, en 1957, obligation est faite aux propriétaires de terrains riverains des voies communales débouchant sur les routes à circulation d'assurer une bonne visibilité dans ces croisements par l'abattage des arbres, haies, talus. Les propriétaires récalcitrants sont mis à l'amende.

Dans les années cinquante (toujours à Laillé), il sera fait place nette autour de l'église en abattant les acacias ; suivra immédiatement une demande adressée aux Ponts et Chaussées de créer un sens giratoire autour de l'église, qui sera réitérée jusqu'à obtention.

Si trottoirs, caniveaux, goudronnage et obligation d'alignement concernent le bourg, la grande fréquence des investissements dans les chemins ruraux des hameaux et leur sécurisation (élargissement des voies, limitation de vitesse avec pose de panneaux) découle de la volonté municipale d'assurer une « desserte équitable à tous les riverains ». Cette volonté apparaît cependant fortement dictée par les réclamations des dits riverains hors agglomération, qui signent nombre de pétitions pour obtenir ces aménagements et réglementations. Les demandes de limitation de vitesse sont particulièrement fréquentes. S'agissant des chemins départementaux, l'accord est conditionnel et la demande simplement relayée. Lorsqu'il s'agit d'une voie communale, elles sont acceptées et la réduction de la vitesse autorisée est assez sensible : 30 ou 45 km/h quand elle est de 60 km/h dans l'agglomération depuis le décret de juillet 1954. Si des restrictions viendront ultérieurement limiter la vitesse sur certains tronçons centraux, ce processus de différenciation de l'espace du bourg n'est pas enclenché avant les années quatre-vingt-dix. Les aménagements qui prévalent pour sécuriser le centre relèvent de l'élargissement des voies, et d'une forme sommaire de séparation des circulations : trottoirs et voies piétonnes lorsque l'itinéraire est emprunté par des enfants. Il semble possible d'affirmer que la situation actuelle procède d'un renversement spatial des méthodes : c'est dans la partie agglomérée que les limitations de vitesse sont appliquées de façon différenciée, tandis que les hameaux, en partie vidés de leur population, ont davantage été « sacrifiés » aux nécessités de la circulation, spécialement ceux situés sur des axes départementaux. Dans certaines municipalités, c'est désormais là que se pose le problème, d'autant plus qu'il s'agit d'affirmer les prérogatives communales face aux priorités départementales.

Car outre les transformations spatiales de l'espace du bourg, la révolution de l'automobile engendre des changements dans les relations entre acteurs : la route départementale est le « vecteur qui introduit les grands corps d'ingénieurs dans la gestion urbaine. Les communes, écrasées par les dépenses de construction des bâtiments, cherchent à classer un maximum de voirie dans le domaine départemental pour s'en épargner la charge. Pour construire le long de ces routes, il faut l'autorisation des gestionnaires : de simples prescriptions d'alignement, on passe dans les années cinquante à une empreinte plus visible dans les matériaux et dans l'éloignement par rapport à la voie » (T. DELAVAUT-LECOQ, 2003).

5-1, 2 La remontée des intérêts locaux

C'est un domaine dans lequel l'affirmation du Conseil municipal est plus progressive. Longtemps résumés à des négociations financières et au relais des demandes des administrés, les

argumentaires se font plus pressants dans la seconde moitié du XX^{ème} siècle. Les problèmes de sécurité en sont la cause. Le Conseil argue alors de la responsabilité des pouvoirs publics, puis des « vagues de mécontentements qui surgiraient en cas d'accident grave » et de « colère sensible ». Avec l'évolution des moyens de la mobilité, le rôle d'intermédiaire de l'équipe municipale devient en effet plus délicat. Son action n'est plus jugée uniquement sur sa capacité à obtenir des subventions, à améliorer ou faire améliorer le réseau viaire ; elle prend une dimension nouvelle et instaure un lien différent avec la population. L'engagement du Conseil ne consiste plus seulement en une bonne gestion des biens de la communauté ; c'est la communauté qui est érigée en bien.

Il faut nuancer ici le caractère de « catalyseur » des évolutions du rôle municipal qui serait exercé par les problématiques de circulation. La dimension sociale de la gestion communale s'est affirmée très largement au siècle précédent avec les diverses « indigences » (distribution de pain, secours du bureau de bienfaisance, indemnités diverses, etc.). Dans les années qui suivront la crise économique, puis la décentralisation, c'est le thème de l'emploi qui fera l'objet de déclarations d'intention morales, d'ailleurs plus développées. Mais les premières expérimentations par le pouvoir local des enjeux humains de la circulation se signalent par la prise de conscience des blocages générés par l'emboîtement territorial des responsabilités, blocages dont le maire est la victime de première ligne. C'est alors avec de plus en plus de conviction que le Conseil municipal incite le département à tenir compte de son expertise locale. Son engagement moral envers la population et son bien-être se répercute sur le traitement de l'espace, la communauté étant assimilée à son territoire : le modèle territorial s'élabore tandis que la puissance publique locale s'affirme.

Dans certaines des communes étudiées, la volonté d'affirmer les prérogatives communales (moins contre le département, avec lequel les bonnes relations sont une obligation, que contre la D.D.E qui en gère le réseau par convention) et de s'affranchir des tutelles techniques va d'ailleurs être constituée en un véritable cheval de bataille, au fur et à mesure que le développement de la commune le permettra.

L'ensemble des règles uniformes destinées à homogénéiser le « système automobile » et à codifier son usage encadre bien sûr l'action municipale. Il s'impose au réseau viaire dans toutes les catégories d'espaces ; chemins et rues, devenus pour la plupart des routes, répondent à des normes. Mais ces obligations peuvent être de nature à susciter des résistances et à stimuler les initiatives, pour affirmer le territoire face au réseau. Certaines des équipes municipales cherchent activement à utiliser les marges dont elles disposent dans l'application des règles pour faire œuvre de différenciation. D'abord, on observe une certaine réticence à appliquer les consignes de la D.D.E et à « importer » dans la commune les solutions techniques présentées comme

éprouvées. La situation de la commune est perçue comme unique, et les termes du problème se posent en conséquence de façon spécifique. Face aux changements qu'elles connaissent ou ont connus, ces communes périurbaines ont parfois du mal à se ranger dans des catégories unifiées de territoires, appelant tel type formaté de solution. Nous reviendrons sur l'importance de la perception que les communes développent de leur position dans l'armature territoriale.

A Montreuil-sur-Ille, par exemple, la priorité à droite a été rétablie dans toute la partie agglomérée. L'effet de surprise, qui joue à plein sur les voies départementales prioritaires hors du bourg, est revendiqué. Les collisions sont considérées comme pédagogiques. L'incitation *-a posteriori* souvent...- au ralentissement relève autant d'une volonté d'affirmer l'existence du territoire communal que de la préoccupation de sécurité routière. Elle marque le statut urbain d'une agglomération dans laquelle on ne saurait circuler comme dans un hameau. Ce système sert indirectement à différencier résidents et habitués (qui « connaissent le truc ») des automobilistes de passage que la méconnaissance des particularismes locaux dessert.

Lorsque les marges de manœuvre sont plus réduites (dans le cas d'un axe départemental structurant), la municipalité engage parfois un « bras de fer » avec le département pour modifier les conditions de circulation. Dans le cas de Châteaubourg, la mobilisation est importante : un conseiller municipal est affecté à plein temps sur le dossier, d'anciennes études de trafic de la D.D.E sont exhumées pour démontrer la mauvaise foi des démonstrations actuelles... Il ne s'agit plus ici de modifier à la marge le profil de la voie (la tentative de faire ralentir les véhicules en implantant des bacs à fleurs est jugée « ratée »), mais de mettre un autre acteur en face de ses responsabilités. Puisque l'action de la commune est entravée (les feux rouges sont interdits), le département doit contenir les nuisances générées par un trafic de transit qui ne concerne pas la commune : soit en finançant lui-même les ronds-points rendus trop coûteux par le diamètre imposé, soit en finançant une déviation.

L'identification du domaine des obligations respectives se fonde sur l'estimation de la part de transit supportée par la voie traversante. Cette part aurait été revue considérablement à la baisse par le département entre 1994 et maintenant, depuis qu'il n'envisage plus de déviation. Assimilée à une forme de désistement, cette attitude fait du maire le véritable rempart contre les pressions associatives des propriétaires opposés à la déviation, et donc au bien commun.

La gestion de la mobilité peut être l'occasion d'affirmer le lieu en refusant la neutralité et l'absence d'épaisseur qui caractérisent les points d'un réseau, et les prérogatives communales face à d'autres échelons décisionnels : l'extérieur est alors matérialisé par les véhicules qui transitent. Cette attitude qui consiste à « passer » rentre en conflit avec le noyau localisé des résidents et ne doit pas être facilitée. Le développement de la mobilité, en compromettant l'articulation entre les

échelles de la desserte, conduit aussi à redéfinir l'articulation des pouvoirs, quitte à assumer des coûts supplémentaires : il s'agit désormais moins de faire reconnaître l'intérêt supracommunal d'un axe pour que le département en assume la charge, que d'imposer son intérêt local quitte à le voir déclasser.

Mais le développement d'une expertise locale indépendante, destinée à faire valoir l'intérêt général de la commune, est centré sur le territoire municipal : si ce n'est dans le cadrage du problème (on sait quels sont les pôles environnants générateurs de trafic, les possibles itinéraires alternatifs qui ne sont pas suffisamment empruntés...), du moins dans la définition des solutions. Cette affirmation des prérogatives locales, en matière de capacité de décision et d'intégrité du territoire, est communale ; elle ne suppose pas de discussions intercommunales, voire s'oppose à ce qui pourrait remettre en cause le *statu quo* dans lequel chaque municipalité affirme sa capacité localisée d'action.

5-1, 3 La voirie, objet d'intérêt général ou local, mais peu communautaire

Depuis l'adoption par la Constitution de 1958 du principe de la libre administration des collectivités territoriales et l'ordonnance de 1959 relative à la voirie, les communes sont libres d'administrer dans le cadre municipal voies communales et chemins ruraux, ou d'organiser cette tâche à plusieurs dans le cadre d'un S.I.V.U ou d'un S.I.V.O.M. La délégation de cette compétence -optionnelle sauf pour les communautés urbaines- à une structure intercommunale à fiscalité propre est également une possibilité, et, d'après les statistiques de la DGCL¹⁶³, 36% des E.P.C.I à fiscalité propre exerçaient la compétence « création, aménagement, entretien de la voirie » au 1^{er} janvier 1999.

Mais les modalités du transfert sont multiples : soumises à la notion floue d'intérêt communautaire, elles peuvent ne concerner qu'une portion très réduite du réseau¹⁶⁴. Par ailleurs, les E.P.C.I opèrent fréquemment une distinction entre l'entretien et l'investissement, l'un ou l'autre (mais souvent le premier) restant de compétence communale. Il s'agit alors de constituer un « garde-fous » aux appétits communaux en matière de desserte, disposition prudente qui emporte d'ailleurs l'adhésion des maires interrogés et concernés par la délégation.

¹⁶³ Disponibles sur le site de l'Association des Maires de France : www.amf.asso.fr, documents du réseau, rubrique « compétences intercommunales », septembre 2002.

¹⁶⁴ Dans le cas de la communauté d'agglomération de Rennes Métropole, la récente compétence voirie ne s'exerce que sur l'axe Est-Ouest, sur lequel circulent les bus en « site très protégé » (pour reprendre la terminologie des services techniques).

De fait, la compétence « voirie » fait l'objet d'une certaine suspicion, ancienne et qui perdure. La commission « Villes » du V^e plan (1966-1970) -à laquelle appartenait le maire de Rennes Henri Fréville-, réfléchissant aux modalités d'un pouvoir d'agglomération, s'était déjà détournée de la formule de la communauté urbaine, au motif notamment qu'elle impliquait le transfert de la totalité de la voirie à la communauté. Cette disposition apparaissait contraire à une bonne gestion de proximité¹⁶⁵.

Pour Philippe Menerault (1995), cette solidarité intercommunale, qui comporte pourtant un intérêt certain étant donné l'impact du réseau viaire sur la structuration territoriale, est concurrencée par la supra-communalité instituée par les D.D.E. Le cadre géographique de la subdivision constitue pour la gestion de la voirie l'alternative à l'intercommunalité qui remporte l'adhésion de la majorité des communes et explique la faiblesse de l'option intercommunale dans ce domaine.

Ce que notre échantillon nous a permis d'observer est une partition assez nette des avis sur cette question.

Cette compétence est bien souvent de nature intercommunale lorsque préexistait à la communauté de communes un syndicat qui en avait la charge. Le transfert apparaît alors naturel même s'il peut être compromis par la perte de certains avantages liés à la formule syndicale qui ne sont pas reconduits dans le nouveau cadre de coopération. Mais la continuité « naturelle » qui s'instaure ainsi contribue à gommer le caractère signifiant de cette coopération, qui n'apparaît pas stratégique. C'est bien plus souvent le transport collectif ou à la demande qui est présenté comme une des manifestations emblématiques de l'existence intercommunale. Emblématique ne signifiant d'ailleurs pas que la commune s'investisse sur cette question. C'est surtout un domaine dans lequel la délégation de compétences ne lui pose pas de problème.

Avec cette continuité, le transport, la voirie apparaissent comme des compétences non stratégiques par excellence :

« Avec l'intercommunalité, on rencontre une difficulté, parce que c'est un syndicat qui a été transformé en communauté. Il s'occupait notamment des transports et Tous les discours tenus pour la mise en place de ce syndicat, c'était la solidarité entre les communes, surtout financière, donc il était promis une redistribution des excédents. Aujourd'hui, les gens restent avec cette idée et attendent de la communauté le retour de monnaie dans les caisses de la commune, je ne suis pas trop d'accord avec ça parce qu'on ne fera pas de projet comme ça. Si la communauté est un organe qui perçoit de la D.G.F et le redistribue, on n'ira pas loin. Je

¹⁶⁵ Commentaire d'un des animateurs de la commission, Pierre Mayet (« Le cheminement de l'idée d'agglomération », in *Urbanisme* n°316, janvier-février 2001).

préférerai qu'elle ait des projets forts dynamisants puis des retombées indirectes. Il faut miser sur le long terme. » (Plélan-le-Grand)

Ailleurs, on retrouve le soupçon de déresponsabilisation communale, ce qu'exprime bien le maire de Saint-Péran :

« La voirie c'est quelque chose d'incontournable, d'inévitable et toutes les communes ont à faire face à des charges plus ou moins importantes. C'est un choix, elles n'ont pas la même densité de voirie, ça peut être un gouffre financier, c'est un retour aussi très différent à chacune des communes, tout le monde veut être bien servi et de la même manière, donc je crains qu'il y ait un peu une course au suréquipement, au suraménagement. C'est une compétence à éviter : on enlève des libertés de manœuvre aux communes parce que c'est une marge de manœuvre la voirie, on peut décider d'être plus ou moins actif, même s'il faut entretenir un minimum. Je crains une fuite en avant. »

Plus précisément, c'est dans les communes qui attendent le moins du projet intercommunal sur les plans économique et de l'aménagement que la compétence voirie est plébiscitée, un peu par défaut.

Ainsi, à Montreuil-sur-Ille, on juge que « La compétence économique est la chose primordiale », tandis que la voirie intercommunale serait « trop compliquée » :

« Nous on fait une route de campagne chaque année, on met 300 000 fr. pas plus, d'autres ne le font pas pendant 5 ou 6 ans, chacun fait un peu ce qu'il veut. »

De même à Saint-Péran, les véritables points forts de la coopération sont ailleurs :

« Il vaut mieux se concentrer sur l'économique et des choses plus culturelles qui favorisent les relations. »

En revanche, à Marcillé-Raoul, « La voirie est la grosse compétence » ; quant au développement économique, nous verrons qu'il est fondamentalement conçu comme relevant de l'action communale et uniquement d'elle.

La voirie d'intérêt communautaire est une notion floue sur le plan juridique : mais cette latence pourrait être, pour les communes, l'occasion d'expérimenter, dans des modalités plus ou moins engageantes et sur des axes peu nombreux, une gestion intégrée des enjeux de la mobilité. Pourtant la solidarité intercommunale en matière de voirie tend à être discréditée, sauf là où les

potentialités de l'intercommunalité font l'objet d'une approche un peu réduite qui ne la différencie pas du syndicat.

En conclusion de ce panorama des interventions municipales sur la voirie, on peut dire que la politique communale en matière d'équipement viaire est fondamentale et ancienne. Bien avant la constitution de 1958 et la décentralisation, les équipes municipales se sont affirmées comme gestionnaires de ce bien, conciliant les demandes des particuliers, l'intérêt de la communauté, les possibilités de subventions extérieures... Bref, faisant le lien entre les individus, le bien collectif et les échelons supérieurs de l'administration du territoire. La voirie est donc très tôt l'objet de négociations de subventions extérieures, de classements et déclassements dans le domaine public ou privé, communal ou départemental, de réflexions sur les coûts-avantages des investissements, sur la nécessité d'aller desservir tel groupe d'habitat. On observe tout de même une évolution : la sélection accrue des demandes débouche sur une interprétation des besoins directement exprimés par la population, et enfin sur une affirmation des prérogatives décisionnelles locales.

La volonté de minimiser les coûts de la gestion d'un réseau de plus en plus étendu, et dans le cadre de charges de plus en plus diversifiées, n'est pas le critère explicatif principal des évolutions. Les ruptures sont à rechercher dans un changement du « référentiel » de l'aménagement, dans la volonté de formuler et d'affirmer des problématiques propres au territoire local. C'est ce qu'introduit sans doute la décentralisation : la définition d'un projet stratégique pour la commune, avec ses implications spatiales.

La dispersion périurbaine et ses coûts en matière de réseaux constituent par exemple un référentiel actuel, qui ne fonctionne d'ailleurs que de façon très variable au niveau local. Si on cherche à regrouper la population, c'est souvent en fonction d'autres paramètres. L'approche de la mobilité révèle les changements des modèles de l'aménagement. Les premières stratégies d'aménagement découlent du schéma de voirie et contribuent à donner aux bourgs un « aspect fondamentalement routier » (T. DELAVAILT-LECOQ, 2003) qui ne permet pas la mise en valeur des caractères architecturaux et morphologiques de ces espaces. La réalisation de nombreuses déviations et, plus généralement, la modification du référentiel de l'action publique dans ce domaine, ont conduit à la mise en œuvre d'options différentes dans la résolution de l'antagonisme mobilité-tissu bâti et le traitement de l'espace public. Cependant, ce nouveau pan de l'intervention publique sur l'espace est conditionné par différentes « dépendances » qui tendent à uniformiser les aménagements locaux.

Au-delà de la nécessaire affirmation des prérogatives communales de la décision, il apparaît que la complexité revendiquée du problème local ne débouche pas sur une résolution originale du

problème. L'attention portée à ce qui se fait ailleurs formate les décisions. Dans le panel des solutions techniques, quelques choix apparaissent bien en décalage volontaire (comme l'implantation de feux tricolores à la Chapelle aux Fitzméens, petite commune de 382 habitants), mais ce décalage est ponctuel et ne suffit pas à définir une gestion locale. Pour déterminer des différences, il faut élargir le champ au-delà de ces actions immédiatement visibles.

5-1, 4 Le matériau d'études : discours politiques, actions, projets pour le territoire

Ces premières considérations touchant à l'intervention municipale sur les infrastructures nous conduisent à deux hypothèses : la première est que, pour cerner l'interaction entre mobilité et aménagement du territoire communal, il faut élargir la recherche au-delà de l'action directe sur l'espace circulaire afin de percevoir comment les manifestations de la mobilité sont intégrées à un projet territorial global ; la seconde est que le discours énoncé au niveau communal permet d'amorcer cette approche : il offre le point de vue d'un agent de la puissance publique actif dans ce domaine, et en interaction avec d'autres acteurs. L'analyse de cette interaction sera complétée par le point de vue de certains de ces acteurs dont les stratégies semblent décisives, mais la tactique de l'intercommunalité en matière de gestion de la mobilité reste assez largement à construire. Elle ne sera pas étudiée en tant que telle. Son impact indirect, par le biais de la compétence économique notamment, est en revanche important et pèse sur la détermination des projets communaux (et donc sur le traitement de la mobilité). Il sera appréhendé au travers des approches communales.

5-1, 4 a) L'entretien semi-directif : le « récit territorial » et ses modèles

Un entretien d'une certaine durée (plus d'une heure en moyenne) avec le maire d'une commune sur des thématiques très larges permet l'expression de nombre des problématiques communales. Il n'exclut pas le « langage de l'imagerie », pour reprendre les termes d'Yves Chalas (1999), c'est-à-dire celui, plus facile à produire et plus facile à recevoir, qui renvoie à des modèles éprouvés et traditionnels de la ville. Ce langage, qu'emprunte « naturellement » l'acteur urbain (qu'il soit élu, praticien, chercheur, habitant...) lorsqu'il se trouve sur une scène publique, se perçoit assez peu dans les discours des élus de petites communes comme celles qui forment notre échantillon, si ce n'est tout de même dans les plus grosses d'entre elles et lorsque la détention d'autres mandats, de conseiller général ou de sénateur (La Guerche-de-Bretagne), confronte l' élu

à l'expérience du discours devant un public plus large. Mais c'est le « langage de l'imagination » qui domine, celui qui n'est accessible que lors d'entretiens plus privés, quand les acteurs « sur leurs lieux de travail quotidien, ou bien encore au bout d'un entretien approfondi » abordent les préoccupations réelles qui animent leur approche des phénomènes urbains. Cet imaginaire de la ville ne s'oppose pas forcément aux réalités : il est décisif dans le rapport des élus à leur territoire, et les « figures » qui constituent cette réalité imaginée structurent les pratiques de gestion (Y. CHALAS, 1999).

Puisque nous sommes partie du principe que le « gouvernement local » des territoires périurbains ne prenait pas encore la forme fermement institutionnalisée d'une intercommunalité au sein de laquelle s'exprimeraient préférentiellement les projets territoriaux, c'est dans l'informel que se forme le jeu des acteurs. On peut appréhender cette constitution au travers des « récits », des « modèles » avant de comprendre en fonction de quoi sont érigés en « objets » d'intervention des enjeux concrets tels que les déplacements (P. ESTEBE, 2002). Cette démarche permet de contourner l'écueil que constitue l'impossibilité d'aborder un entretien avec un maire d'une commune de quelques centaines d'habitants en parlant de mobilité : outre que le terme ne fait pas recette -exception faite de certaines communes où le discours s'oriente spontanément et immédiatement sur un sujet déjà problématisé-, l'actualité du thème serait de nature à véhiculer davantage d'« imagerie » que d'« imaginaire ».

Le « récit » est un récit territorial, un mode d'énonciation du territoire par ses porte-parole. Dans ce récit se manifestent des prises de position plus larges sur la situation de « l'entité politico-territoriale » qui le produit, les systèmes d'alliances qui la composent et ses relations vis-à-vis de l'extérieur. Il comporte donc des données objectives et des représentations, qui fondent éventuellement un projet sur des valeurs fédératrices et servent de base aux négociations politiques, pouvant les faciliter comme mener à la juxtaposition de conceptions sourdes les unes aux autres. Pour éviter cet écueil et instaurer un dialogue, les récits doivent pouvoir trouver leur inscription dans un ou des « modèles » urbains qui « à la fois englobent les récits et leur permettent de sortir par le haut du risque d'enfermement localiste qui les guette en permanence ». Ils permettent des délibérations à une échelle beaucoup plus vaste que le territoire objet du récit en l'inscrivant dans une vue globale de l'aire urbaine et prennent forme dans la production de divers schémas, projets et livres blanc. En servant de repères, ils offrent un langage commun même s'il peut être celui du conflit (P. ESTEBE, 2002).

C'est donc à partir du récit territorial énoncé par chaque maire des communes étudiées qu'il est possible, d'une part, d'aborder les problématiques de mobilité, d'autre part, de les inscrire dans le projet territorial de la commune, et enfin de replacer ce projet au sein des modèles

d'aménagement à l'œuvre dans l'espace départemental aux différentes échelles (chapitre 6).

Conduire les maires à parler de mobilité suppose donc cette étape préalable qui consiste à leur permettre de « raconter » leur territoire. Dans les plus petites communes, la mobilité peut être une donnée implicite de tout le discours sans jamais être l'objet d'une déclaration d'intention. Dans d'autres, parler du territoire est immédiatement l'occasion d'isoler un « problème » de mobilité, qui prend corps sur celui-ci comme un parasite extérieur.

L'entretien s'ouvre donc sur la relation du maire à son territoire (naissance ou arrivée sur la commune, étapes précédant le mandat...), puis, une fois affirmé le statut d'« expert » du territoire, le récit territorial, des évolutions les plus anciennes aux perspectives actuelles, met en scène l'intervention municipale dans ses réalisations revendiquées, ses projets et son mode d'agir.

Axes de questionnement des maires

Il n'agit pas ici de répertorier les questions qui ont été effectivement posées aux élus locaux, mais de synthétiser - au-delà de l'enchaînement et de la formulation du questionnaire- les interrogations sous-jacentes à son élaboration.

Axe 1 : le territoire

Le regard porté sur le territoire et son évolution :

- ◆ Dans le passé : résumé de l'évolution de la commune depuis une vingtaine d'années ; quels sont les changements importants et comment sont-ils perçus ?
- ◆ Dans l'avenir : quelle vision prospective de la commune dans 5-10 ans ?
⇒ Déterminer quelle est la dynamique territoriale perçue, et la dynamique souhaitée.

Définir la stratégie adoptée pour gérer cette dynamique :

- ◆ Description de la commune aujourd'hui avec caractérisation de ses atouts/handicaps : identité propre, existence d'une éventuelle fonction centrale, quelle dépendance par rapport à quel(s) pôle(s), configuration du tissu ...
- ◆ Quelles lignes de conduite en matière de démographie / emplois / logements / paysage / habitat / transports éventuellement / finances – Historique du POS.

Axe 2 : les acteurs

Comment le maire en tant qu'acteur se situe-t-il par rapport aux autres acteurs et perçoit-il sa capacité d'action et sa marge de manœuvre.

- ◆ Quels rapports aux institutions intercommunales ?
- ◆ Conseil général, D.D.E, agence d'urbanisme : quelles collaborations ? Convergence des vues ?
- ◆ Quelles sont les caractéristiques et attentes des nouvelles populations ?
- ◆ Quelle échelle pertinente d'action selon les problématiques ?
- ◆ Quel rapport aux instruments réglementaires (subis ou outils de la légitimité), aux lois Voynet, Chevènement, S.R.U ?
- ◆ Quelle volonté d'intervention ou de simple régulation ?
⇒ S'il existe un projet territorial propre, quel est le degré de maîtrise publique de ce projet ?

Axe 3 : la mobilité

Il s'agit de percevoir l'approche développée à propos des habitudes de déplacements (l'accent peut être mis sur les nuisances de l'automobilité ou sur les opportunités qu'elle procure) et les formes de l'action à son encontre (la mobilité fait l'objet d'une action plus ou moins aboutie et définie : de la simple gestion de son déroulement au projet politique porteur de sens et d'affirmation de la puissance publique).

- ◆ Description du bourg (configuration, disposition des éléments, pôle(s) attractifs...) : difficultés et perspectives de (ré)aménagement (hiérarchisation des espaces internes...)
- ◆ Recensement des actions récentes en matière d'aménagement et de gestion des déplacements : piétonisation, ajouts de places de parking, objectif de sécurisation de la circulation...

⇒ Quelle visibilité de l'action publique

- ◆ Jugement sur la situation de la commune par rapport aux infrastructures : desserte suffisante ? Atout conséquent ? Nuisances ?
- ◆ Perception des échanges : où les gens travaillent-ils / résident-ils ? / consomment-ils ?
- ◆ Le coût de la mobilité : la mobilité est-elle un poste de dépenses important, ou au contraire un moyen d'alléger la pression des nouveaux besoins en permettant de répartir spatialement les équipements ?

⇒ Place de la mobilité dans le fonctionnement du territoire

Le maire est l'organe exécutif du Conseil municipal. Il ne prend pas seul les décisions, et reste sous le contrôle du Conseil municipal qui exige de lui les informations utiles aux délibérations, peut mettre fin aux délégations qu'il lui a confiées, voire saisir le tribunal administratif. Dans les communes rurales, c'est cependant le consensus qui domine comme l'illustre l'exemple des petites communes du Morbihan (C. THIERY, 2000), et de telles extrémités ne se présentent pas. Toutefois, le cas de Janzé montre que, à défaut de réelle politisation des débats, les oppositions entre listes peuvent être violentes. Mais le maire, à la tête d'une liste majoritaire confortée par le mode de scrutin dans les communes de plus de 3500 habitants, se trouve rarement désavoué dans ses choix et sa marge de manœuvre reste importante.

Il est assisté du secrétaire de mairie, qu'il nomme personnellement. Le rôle de ce collaborateur, qui assure la liaison entre le Conseil et les services de la mairie et se charge de la transmission et de l'exécution des décisions du maire, peut être important, quand bien même parfois assuré à temps partiel (O. MORLET, 1997) : le secrétaire général s'affirme effectivement comme bras droit du maire dans la partie supérieure de notre échantillon (communes de 4-5000 et plus). A Janzé, notamment, il nous a été donné de voir un secrétaire général « porte-parole » de la philosophie communale en matière de développement. Bien que cantonné au traitement des procédures administratives (consultation du service des Domaines, rédaction de l'arrêté de vente ou d'acquisition foncière...), sa relation directe avec le maire fait de lui un représentant actif de l'activité municipale. En revanche, les fonctionnaires des services municipaux (service foncier ou service d'urbanisme), lorsqu'ils existent, n'ont aucun rôle décisionnel même informel (ibid.). Le discours du responsable des services techniques de Janzé est un complément intéressant : son recul par rapport aux décisions municipales lui permet de mettre en valeur les points de blocage, des points « techniques » qui n'apparaissent pas dans un discours de stratégie lorsque celle-ci est bien affirmée.

Avec Laillé, nous avons pu évaluer le rôle de l'adjoint que le maire a délégué à l'urbanisme. Il s'agit d'un véritable travail en « binôme » : ce travail en commun sur les dossiers est en effet le meilleur garant du soutien des adjoints sur les questions délicates. L'exemple type en est le choix de réaliser des voies traversantes dans les lotissements lailléens pour en assurer l'intégration au tissu urbanisé. L'opposition des acquéreurs à ce parti d'aménagement fut violente, mais la « tempête » a été pour le maire l'occasion d'affirmer son pouvoir décisionnel sur ces questions d'urbanisme, en se faisant le garant des caractères d'urbanité de sa commune :

« Mais je n'ai pas cédé, même avec des manifestations avec Ouest France, la télévision et tout, on [les opposants] mettait les enfants sur les talus devant les grues... »

L'adjoint à l'urbanisme considère quant à lui que ce parti d'aménagement n'est pas « déplaisant » mais « pose des problèmes », et que, s'il est reconduit dans les opérations ultérieures, il nécessitera une information préalable plus développée. Il ne s'agit plus dans son discours d'un « geste » politique emblématique mais d'une simple option comportant des inconvénients. Il reste que ce choix n'est pas désavoué et est présenté comme celui d'une équipe. Dans le cas de figure des petites communes, le rôle individuel du maire, secondé par son adjoint à l'urbanisme et/ou son secrétaire général, est donc de premier ordre. Personnage clé des opérations, il préside de droit toutes les commissions et mène directement de nombreuses transactions (avec les propriétaires fonciers, les promoteurs, les cabinets d'études...) en s'appuyant sur sa connaissance fine du terrain pour maîtriser les rouages de la négociation. Il se fait (très) rarement représenter aux réunions même s'il apprécie de ne pas y aller seul. C'est une caractéristique importante qui ne contribue pas à faciliter les relations avec Rennes Métropole : le responsable du service des Etudes urbaines juge difficile de travailler, dans le cadre du S.Co.T, avec des E.P.C.I « qui n'ont pas la même culture, pas d'équilibre politique ni de projet de territoire établis », et en conséquence pas de délégués habilités à représenter seuls la communauté lors des réunions.

Le rôle du maire au sein du système d'acteurs est donc au maximum personnalisé, avec les limites que lui imposent le jeu électoral et le partage du pouvoir. En 1995, le conseiller général du canton de Janzé, qui était également le 1^{er} adjoint au maire, se retrouve dans l'opposition. Les discussions avec le nouveau maire vont se trouver compliquées¹⁶⁶, tournant parfois à l'affrontement personnel, jusqu'à ce que le maire actuel emporte le mandat et se retrouve interlocuteur privilégié de la commune dans tous les cas de figure.

5-1, 4 c) Exploitation des entretiens : stratégie territoriale et degré de problématisation de la mobilité

Pour chaque commune, il a été définie une « position » du maire face aux quatre thèmes qui paraissaient présenter l'intérêt de resituer l'action sur la mobilité dans le cadre plus large des

¹⁶⁶ Le conseiller général interpelle fréquemment le maire sur des questions sensibles telles que le déplacement et agrandissement du centre commercial. Ces questions semblent faire l'objet de négociations discrètes, le maire préférant « garder une certaine confidentialité dans ses contacts avec les parties », et c'est en se fondant sur la « rumeur publique » que l'opposition demande des compléments d'information.

enjeux territoriaux de l'aménagement et du développement. Les positions ont été élaborées en fonction des clivages qui différenciaient le plus nettement les communes.

- L'intercommunalité :

Ce sont les considérations relatives au fonctionnement de la communauté de communes (ou d'agglomération pour Saint-Gilles) qui ont été retenues comme significatives dans le thème de la relation aux acteurs : le pays ne constitue pas encore une structure suffisamment implantée dans le quotidien des élus (il ne représente que des réunions supplémentaires) et les relations avec le Conseil général ne donnent lieu qu'à peu de développements sauf en cas de double mandat (un jugement négatif sur les effets produits par l'intercommunalité allant d'ailleurs souvent de pair avec un investissement important dans les potentialités de la structure départementale).

Les communes se partagent entre deux représentations de ce que doit être la mission intercommunale. Soit elle doit se fonder sur un traitement égalitariste des membres, en répartissant immédiatement les moyens mis à disposition du développement territorial avec une visée d'homogénéisation du territoire : ressources allouées, services, structures créées (c'est alors surtout la voirie qui est plébiscitée comme fonction intercommunale d'excellence). Soit il est considéré que sa vocation est au contraire de miser sur une redistribution *a posteriori* des retombées qui seront générées par des investissements focalisés : sectoriellement (n'est mis en commun que ce qui permet des économies d'échelle, le développement économique surtout, les investissements « quotidiens » étant considérés comme une dilution des moyens) et spatialement (sur un pôle susceptible d'être attractif, afin d'exploiter les points forts d'un territoire qui n'est pas homogène). C'est une approche qu'on peut qualifier d' « active ».

A partir de l'adhésion à l'une ou l'autre de ces « philosophies » antagonistes, l'intercommunalité telle qu'elle est mise en œuvre peut être vécue comme positive ou négative : si ce jugement est essentiellement motivé par le sentiment (personnel) de puissance ou d'impuissance à influencer sur les échanges, par la fonction octroyée au maire dans la structure, il renvoie aussi à la satisfaction ou la désapprobation que génère un fonctionnement qui s'apparente à la bonne ou à la mauvaise philosophie.

Contrairement à ce qu'on pourrait penser, on trouve dans chacune de ces deux approches des communes aussi bien petites que grosses (relativement à notre échantillon). Plébiscitant la première, on trouve le cas de figure de la petite commune qui n'accepte pas que soit donnée la priorité à un projet de zone d'activités au détriment de petits investissements : demandeuse de retombées directes, elle veut des aides pour créer ou maintenir sur la commune des services de proximité, des infrastructures de base, ou des activités émanant du fonctionnement de la

communauté. L'intercommunalité doit se manifester concrètement sur son territoire ou dans ses caisses, tandis que les retombées aléatoires d'un développement polarisé renforcent les écarts de situation. On trouve aussi le cas de la grosse commune pour qui le rôle de « moteur » territorial de fait est une charge contraignante (des normes imposées de l'extérieur), et qui considère la communauté de communes comme une opportunité de répartition des rôles plus poussée.

Dans la seconde, la commune importante, qui veut polariser les investissements sur des projets d'envergure que seul (ou presque) son territoire est à même de porter au sein de la communauté, côtoie les quelques petites communes qui trouvent intéressant de bénéficier des retombées indirectes de structures développées hors de leur territoire sans avoir par conséquent à en assumer les charges de fonctionnement.

- L'environnement :

Il s'agit d'évaluer la façon dont le maire situe sa commune dans l'espace départemental (entre autres par rapport à la métropole rennaise) et évalue les effets de cette position. Cette construction mentale peut être saisie au travers du repérage de l'échelle mise prioritairement en avant pour expliquer la situation communale, et de l'espace-référent utilisé pour mettre en perspective les évolutions que connaît la commune (il peut s'agir d'un espace repoussoir et/ou d'un périmètre porteur du projet de développement : secteur déshérité mais communauté de communes dynamique, ou canton dynamique, ou commune pôle dynamique...). La situation géographique peut ainsi être jugée bonne, mauvaise ou neutre, en fonction de la desserte, de l'éloignement par rapport à Rennes, de considérations plus sectorielles (qualité de l'environnement, pays riche ou plus sinistré...). La lecture de l'espace environnant peut être centrée sur la commune et se limiter aux territoires immédiatement proches sur lesquels elle rayonne ; ou faire appel à des repères spatiaux plus lointains.

Quoi qu'il en soit, les maires jugent de leur localisation à l'aune de leur projet de développement. Ce dernier n'est pas simplement établi en fonction des possibilités objectives offertes par la localisation, mais conditionne leur jugement. De même, la perception de la présence de Rennes (comme dynamisante, menaçante ou neutre) est liée à la perception de la qualité de la liaison au sens physique du terme avec l'agglomération et/ ou de la qualité de la relation avec l'axe. Un rejet ou une minoration de l'influence rennaise va de pair avec un rejet plus vif des nuisances liées au trafic généré par ce pôle, un jugement négatif porté sur l'apport de la liaison (Gosné, Châteaubourg, Saint-Aubin-du-Cormier). A Bain-de-Bretagne, si la relation routière à Rennes est primordiale dans le développement de la ville, elle n'est pas mise en avant dans le discours car occultée par l'image que se donne la commune de pôle indépendant « assis »

sur son arrière-pays (en faire un pôle satellite ternirait cette image). Dès que cette relation physique est compromise dans les faits, elle réapparaît fortement dans un discours beaucoup plus élaboré sur la localisation de la commune (La Guerche-de-Bretagne, Martigné-Ferchaud), quand les communes bien reliées n'épiloguent pas.

On distingue alors les communes :

- Qui « sont » le territoire et cherchent à conforter leur position. Elles décrivent leur environnement proche, sur lequel elles rayonnent, comme monopolaire. Celui-ci est relégué au second plan (occulté dans le discours) mais il est le seul référent spatial par rapport auquel elles se situent en tant que centre (Rennes est également occulté dans le discours). Il s'agit souvent de pôles dont l'accessibilité (routière et parfois ferrée) par rapport à Rennes ne pose pas problème.
- Qui estiment que leur localisation est un handicap structurel, et donc peu susceptible d'évolution. Leur analyse se porte alors sur la portion de territoire qu'elles estiment « porteuse » en termes de développement indirect. Elles sont dépendantes du territoire environnant.
- Qui font partie d'un ensemble valorisé dans sa globalité ou dans ses points forts. La commune se pense comme un point sur une carte faite de différents éléments de l'environnement (deux pôles, un pôle et une voie...). Le point peut devenir nœud car l'environnement est favorable. Là aussi, la commune est encore nettement inscrite dans un ensemble qui la dépasse. L'environnement est décrit au travers de points structurants forts, par rapport auxquels la commune se situe dans une perspective prometteuse, qui peut finir par en faire elle-même un repère spatial d'importance (Cf. ci-dessous).
- Qui se définissent par rapport à un pôle de croissance important, en lien avec lui : territoire bi-polaire. Châteaubourg illustre ce schéma d'un pôle émergeant qui s'appuie sur un autre pôle plus affirmé, le prend comme référence pour construire son propre rayonnement. En l'occurrence, il s'agit de Vitré et non de Rennes dont l'attraction est néfaste à ce projet de développement. En conséquence, l'axe Rennes-Vitré n'est valorisé que dans sa portion Est et le trafic de transit qui réunit ces deux pôles en passant par Châteaubourg est connoté très négativement.
- Qui décrivent leur position à une échelle départementale voire supradépartementale. Il s'agit soit de pôles dont la rente de situation s'est dégradée, soit de petites communes qui ont évalué les possibilités de développement que leur offrait leur accessibilité. Ces communes ont une vision très développée du réseau des routes et des villes.

On observe dans le classement effectué une progression : des communes qui ont une description zonale de leur environnement (parfois réduite à leur propre territoire mais portant parfois sur tout un secteur) à celles qui se perçoivent comme un point situé sur un réseau reliant d'autres points.

- La croissance démographique :

Toutes les communes souhaitent connaître (et prétendent connaître depuis 1999 à l'exception de la Guerche-de-Bretagne) une certaine croissance démographique. La différenciation est opérée sur la base d'une croissance considérée soit comme un renforcement de la puissance communale soit comme un mal nécessaire, sur le sentiment de contrôle des modalités de ce phénomène, ainsi que sur l'analyse des facteurs qui en seraient à l'origine.

On distingue assez nettement les communes dans lesquelles la croissance est perçue comme à encourager sans hésitation, de celles qui voudraient la soumettre à de nombreuses conditions, en lien avec un projet de formes d'urbanisation d'autant plus présent dans le discours qu'il peine à devenir réalité. Dans le premier cas, le maire évoque la croissance sur le mode de ses avantages et/ou du contrôle ferme qu'il exerce sur elle. C'est une opportunité à saisir et à gérer, qui le place en position de force dans les négociations. La commune a des capacités, mais elle entend les optimiser. Dans le second cas, il s'agit plutôt d'une pression et d'un défi à relever, de besoins de la population à satisfaire, d'un phénomène positif en lui-même mais qui comporte des dangers et beaucoup d'inconvénients. Le désir de maîtrise renvoie surtout à une insécurité. Il peut s'apparenter à un vœu pieu ou être disproportionné par rapport aux effectifs de la croissance. Dans ce cas, les dispositifs législatifs qui encadrent le développement de la construction sont bienvenus et jouent le rôle de couverture. Dans le cas d'une croissance « puissante », la loi SRU est qualifiée de « bloquante » et le contrôle souhaité de l'urbanisation est estimé satisfaisant en dehors d'elle. Le sentiment de maîtrise s'exprime également dans la mise en relation de la croissance avec les caractéristiques propres à la commune, souvent façonnées par l'action de ses gestionnaires.

Ce sont alors certaines caractéristiques communales propres et distinctives qui sont mises en avant pour expliquer l'attractivité. Même si des facteurs plus généraux sont évoqués (desserrement rennais, faible coût du foncier), la commune n'est pas amalgamée avec d'autres dans un ensemble au sein duquel elle se fondrait. Elle attire de partout sans distinction particulière liée à la configuration géographique globale.

A l'opposé, certains maires décrivent le processus de croissance comme lié à des facteurs exogènes et touchant l'ensemble d'une zone (toutes les communes situées à tant de kilomètres de

Rennes, tout le secteur...) et non spécifiquement la commune... Celle-ci s'insère dans une dynamique d'ensemble, bénéficiant d'une croissance générée par des phénomènes externes, au même titre que les autres communes appartenant au même ensemble ; si les causes premières de la croissance sont générales et leur échappent, elles n'en nécessitent cependant pas moins la mise en œuvre de mesures communales d'accompagnement, conditions *sine qua non* à leur effectivité.

La relation à la croissance est fonction de la relation à Rennes (spécialement lorsque la commune lui est rattachée dans le cadre de la communauté ou du pays) : le contrôle de la progression démographique s'apparente alors à une revendication d'autonomie (A Saint-Gilles ou Montreuil-sur-Ille, il s'agit de ne pas se laisser imposer par Rennes un plan de croissance orchestré par le centre à l'échelle de la métropole). Elle est aussi fonction de l'approche de ce qui constitue la vocation de la commune et fonde son développement, approche dans laquelle la croissance de la population est un facteur secondaire du développement communal, et/ou dans laquelle l'identité communale est interne et non exprimée dans ses relations avec l'extérieur (A Gosné, la peur du déséquilibre interne se conjugue avec le sentiment de non-contrôle : il ne s'agit pas de s'affirmer par rapport à un pouvoir politique externe mais de juguler un phénomène spontané, d'évaluer, de mettre à l'épreuve la marge de manœuvre de la puissance publique face aux grandes évolutions territoriales).

- L'identité ou la vocation territoriale :

Il s'agit de la façon dont le maire définit sa commune, et de ce sur quoi il entend fonder son développement, en fonction des priorités affichées de l'action (passée et programmée), des qualifications attachées à la commune et des dimensions de son identité présentées comme devant être développées (sa vocation).

La vocation peut être « urbaine » (« urbaine » ne signifiant nullement que la commune est présentée systématiquement comme telle, la ruralité étant toujours convoquée pour qualifier une forme d'ambiance conviviale, que nous avons estimée se rattacher davantage à la petite ville). Auquel cas ce qui la définit est d'offrir des aménités urbaines (des emplois avant tout, des services ensuite...). Si sa vocation est « périurbaine », c'est l'accroissement de population qui constitue le moteur du développement, commerces et services n'étant importants que tant qu'ils sont effectivement utiles aux habitants.

L'identité peut par ailleurs s'exprimer moins dans les relations de la commune avec l'extérieur que dans les relations internes de la communauté qui y vit, ces liens devant être préservés et entretenus car ils tendent à se diluer ; l'attitude est plus « conservatrice », c'est-à-dire tournée

vers la préservation de ce qui existe sans espoir de créations nouvelles. Conserver l'existant (le dernier commerce, l'animation « historique, traditionnelle » du bourg...) demande davantage que des mesures d'accompagnement, mais un soutien concret car ces traces sont peu viables spontanément. La relation avec l'extérieur n'est pas vraiment « nourricière ». Les commerces fonctionnent pour des raisons internes (bonne volonté des habitants ou efficacité de la gestion) ; ou ponctuellement (tourisme vert, attachement au patrimoine).

A l'opposé de cette représentation, on trouve des communes dont l'identité est rattachée à un bon fonctionnement « spontané », perceptible et reconnu à l'extérieur, s'exprimant dans les échanges avec l'environnement (rayonnement, attractivité) et ne nécessitant pas d'autres mesures de soutien que celles qui visent à favoriser ces échanges. L'identité est rattachée à ce bon fonctionnement, qui est censé être reconnu à l'extérieur. Le territoire est susceptible d'attirer (des entreprises, puis des migrants quotidiens, des consommateurs) ; ces flux nourrissent la dynamique propre de la commune qui n'a pas besoin de mesures artificielles de soutien (les commerçants se « débrouillent »). Les investissements portent sur cette dynamique même, pour enclencher ce cercle vertueux du fonctionnement « spontané ».

La combinaison de ces approches permet d'attribuer à chaque lieu une « stratégie territoriale », afin de pouvoir resituer, le moment venu, la politique de mobilité dans le cadre plus global du projet élaboré par l'équipe municipale pour la commune.

Les éléments du discours ayant trait à la mobilité ont été extraits par ailleurs et confrontés aux observations de terrain, afin de reconstituer le contenu d'une éventuelle politique, sous le double aspect des réalisations effectives et de son intégration dans la parole produite par la puissance publique sur son action. Les modalités de cette intégration nous renseignent sur le degré d'investissement de l'énergie communale dans une potentielle action sur la mobilité et sur les fondements théoriques de cette action.

C'est donc non seulement aux actions répertoriées que nous nous intéressons mais, en les replaçant dans le discours, à la façon dont elles manifestent ou non un certain investissement dans ces questions qui renvoie à une problématisation plus globale. En cela la parole des élus locaux est indispensable. Elle permet de rattacher à la problématique « mobilité » des partis d'aménagement territoriaux moins lisibles.

5-2 L'itinéraire balisé de la gestion communale de la mobilité

Les discours s'avèrent bien plus riches sur le thème de la mobilité que les paysages communaux. Ils ne relèvent pas de la pure rhétorique mais permettent d'évaluer au-delà d'actions « classiques » et banalisées la portée d'un ensemble beaucoup plus vaste de décisions communales dont elles ne sont que la partie émergée. Cependant, en conjuguant les deux, on voit se dessiner une sorte d'itinéraire balisé du traitement de la mobilité, dont les modalités sont fonction de la taille démographique communale (§ 5-2, 1). Cette évolution est également celle de la lecture que les maires font de leur territoire dans son environnement, de son organisation et de son aménagement (§ 5-2, 2). L'approche de la mobilité ne se comprend qu'en référence à cette lecture spatialisée des enjeux communaux et aux stratégies de territoires (5-3).

5-2, 1 L'effet « taille »

Dans le tableau qui suit (figure 35) ont été placées en lignes les actions recensées¹⁶⁷, en fonction du degré de problématisation dont elles témoignent dans le traitement de la mobilité ; en colonnes figurent les communes, classées en fonction du niveau de franchissement de ces étapes (le chiffre en indice correspond à la population recensée en 1999). Les communes se retrouvent donc situées les unes par rapport aux autres ; ces positions sont tout simplement matérialisées par l'attribution linéaire d'un numéro de 1 à 25 (que nous avons nommé « indice de problématisation de la mobilité » faute de mieux et pour ne pas parler à ce stade de « politiques ». Il correspond à l'avancée dans la prise en compte des problématiques de mobilité).

Le graphique (figure 35') illustre l'existence d'une relation entre le classement et la taille démographique.

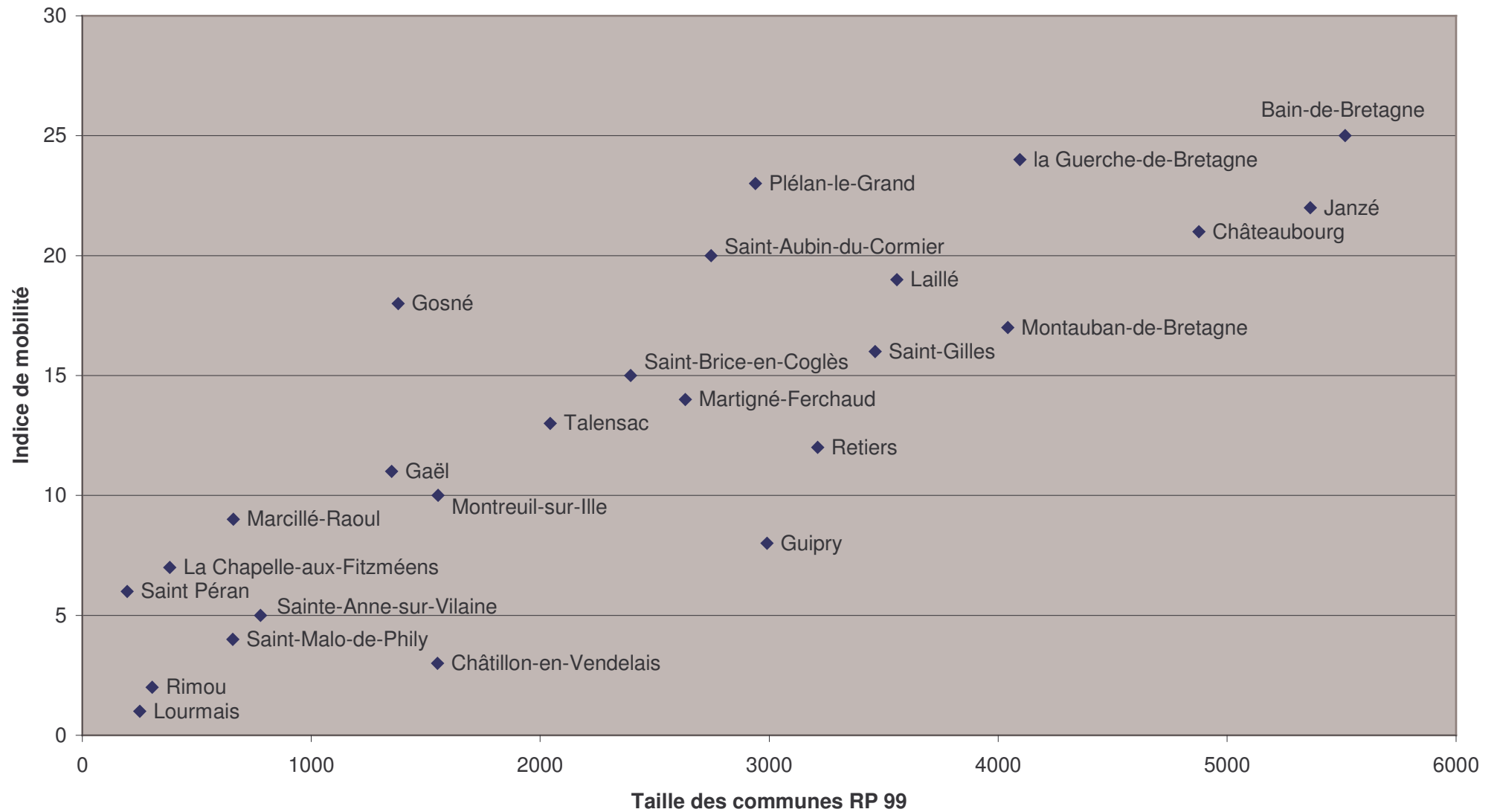
NB : la commune d'Hédé s'est révélée « inclassable » dans ce système, compte tenu d'un discours d'urgence totale (tout est à faire, les retards sont considérables, les moyens insuffisants) qui ne permet pas de définir une hiérarchie stratégique des priorités et enjeux actuels, et conduit

¹⁶⁷ Il s'agit des actions qui mobilisent actuellement l'énergie municipale et qui ont donc une place de premier ordre dans le discours, qu'il s'agisse d'un projet, voire d'une simple ambition, ou d'une réalisation plus ou moins récente mais qui n'a pas été « détrônée » par une autre action plus significative.

	(1)					(2)					(3)					(4)									
	L 251	R 305	ChV 1551	SMP 657	SAV 779	SP 196	ChF 382	Gy 2991	MR 660	M/I 1554	Ga 1351	Rt 3212	Tl 2044	MF 2634	SB 2395	StG 3463	MdB 4042	Go 1380	LI 3558	SAC 2746	Chtb 4877	Jz 5364	PIG 2940	GB 4095	BdB 5516
Amélioration fonctionnelle localisée de la voirie communale.	x																								
Projet ± formel de création d'infrastructures liées à la mobilité	x	x	x							x															
Projet modeste de qualification de la centralité (implique l'espace circulaire)	x	x	x	x																					
Effort particulier, voire prioritaire, de rénovation de la voirie locale, récent ou actuel.				x	x																				
Approche positive du passage / travail sur le stationnement (augmentation des capacités et/ou de la lisibilité)						x	x	x	x																
Projet de sécurisation mis sur l'agenda						x	x	x	x	x		x				x									
Intégration du mouvement à la conception de la centralité avec gros travail qualitatif sur les voies				x					x	x	x														
Valorisation du contournement délestage.											x	x	x	x	x	x	x								
Projet de rénovation du centre en lien avec déviation : optimisation-rationalisation des capacités existantes et fabrication d'un "espace public"												/	x	x	x	x	x								
Favoriser les échanges inter-quartiers (dépasser le clivage C/P) pour développer une synergie															x	x	x	x	x						
Les déplacements soudure du tissu social et urbain. MAP pour éviter l'explosion.																		x	x	x					
Organisation de la mobilité nécessitée par son abondance et pour garantir sa fluidité (optique fonctionnelle).			x																x	x	x	x			
Infrastructures = nuisances plus qu'accessibilité.																		x		x	x				
Valorisation du contournement rocade : ceinturer le centre.																			x			x		x	X
Actions en haut lieu en faveur de l'accessibilité périphérique.														x								x	x	x	x
Restrictions imposées à la mobilité interne, avec hypercentre très protégé.																							x	x	x

Figure 35

Relation taille démographique / indice de mobilité



à mettre des croix devant presque toutes les cases. Certains éléments du discours permettront cependant une analyse partielle.

5-2, 1 a)

La constitution progressive d'un « problème de mobilité »

Cet effet « taille » tend à laisser penser que les communes passent, au fur et à mesure de leur développement démographique, par différents stades qu'on peut caractériser en matière d'action touchant à la mobilité. L'enchaînement de ces stades dessine une progression du degré et de la nature de l'action : l'intervention publique chemine régulièrement de la simple programmation d'améliorations successives du réseau communal à une politique de gestion de l'existant sous-tendue par la vision d'une mobilité de plus en plus problématique.

Dans cette progression, certaines ruptures sont repérables, permettant d'identifier des étapes et des groupes de communes qui se situent distinctement à tel moment de l'évolution.

- Groupe 1 (indices 1 à 5) : la présence tacite de la mobilité

Le premier groupe est composé de communes pour lesquelles la mobilité n'est pas un problème. Elle ne constitue pas un phénomène dans le sens où elle n'est pas quelque chose qui apparaît en dehors du territoire et pourrait être appréhendé extérieurement à lui, lui apportant nuisances et/ou dynamisme ; la mobilité est au contraire constitutive du territoire. Ses manifestations ne font donc pas l'objet d'une prise en compte particulière, il n'est pas pertinent d'y réfléchir plus que ne le nécessite l'entretien de base. Elle se résume à l'infrastructure communale.

L'intervention consiste dès lors à injecter, avec plus ou moins de régularité, l'argent nécessaire à l'entretien du réseau communal, en privilégiant quelques améliorations fonctionnelles et ponctuelles liées aux demandes formulées par la population : ainsi à Lourmais (indice 1), les résultats d'un questionnaire proposé aux résidents ont montré l'importance des attentes dans le domaine de la sécurité et la désignation de requêtes précises tels que la sécurisation de l'abribus et d'un carrefour. Ces projets sont désormais sur l'agenda, mais en attente d'aide extérieure. Ces questions de sécurité sont introduites dans les agendas locaux par le biais d'incitations extérieures (provenant des administrés ou de la D.D.E). Les normes sont simplement appliquées, sans prétendre à la mise en œuvre d'une solution.

Ces questions sont exogènes et ne sont donc pas des objets d'action appropriés par des équipes municipales qui en revendiqueraient la prise en charge politique. Les discours rejettent d'ailleurs les termes de « problème de sécurité ou de circulation » qui tendraient à associer à la commune un dysfonctionnement de type urbain incompatible avec sa taille et sa densité.

« On n'est pas bloqué ici ; on a de la place. On n'est pas serré comme à Noyal qui a des murs de chaque côté de la route. Pour la sécurité, on a mis des stops, est-ce la bonne solution, alors là, je n'en sais rien. » (Rimou, indice 2)

« On n'a pas vraiment de problèmes de sécurité comme dans certains bourgs traversés à toute vitesse. » (Lourmais, indice 1)

« On n'a pas de problèmes de sécurité ou de circulation, en dehors du non respect de la signalétique. On nous demande de limiter la vitesse, mais bon. Alors on met des panneaux... » (Saint-Malo-de-Phily, indice 4)

« On n'a aucun problème de circulation : les gens sont à l'aise à se balader partout où ils veulent dans le bourg, et aux alentours. » « On n'a pas de problème d'accidents de piétons. Je touche du bois. » (Sainte-Anne-sur-Vilaine, indice 5)

Il faut cependant noter qu'à ce stade premier, il y a aussi interprétation des besoins, et non uniquement prise en compte des demandes, ce qui constitue les prémices d'une action politique dépassant la simple perpétuation des conditions offertes à la mobilité. Ces interprétations nourrissent l'élaboration encore embryonnaire d'un projet d'espace public, porté par un désir d'esthétique qui, s'il correspondait à une demande explicitement formulée -ce qui n'est pas le cas-, serait plutôt celle des propriétaires de résidences secondaires assez nombreux dans ces petites communes. A Rimou, on voudrait ainsi éviter que les tracteurs ne passent dans le bourg pour éviter les « saletés ».

Surtout, dans toutes les communes de cette catégorie, s'exprime le projet de créer une centralité, un point de convergence ayant une certaine épaisseur : en concentrant autour de l'église le(s) rare(s) commerce(s), voire éventuellement la mairie lorsqu'elle est excentrée, afin de faire converger les flux, et en qualifiant l'espace circulatorio. Il s'agit non seulement de marquer au sol et de paysager le stationnement, mais d'en agrandir l'aire, de créer des cheminements piétonniers, voire de nouveaux accès viaires (autour de la mairie déplacée à Rimou)¹⁶⁸.

¹⁶⁸ Ce projet de qualification de la centralité par un travail sur l'espace de circulation témoigne d'un degré de « problématisation » plus abouti que l'investissement financier dans la voirie communale. Il a cependant été classé en amont dans le tableau, dans la mesure où cette réflexion ne débouche pas à ce niveau sur des réalisations concrètes. Les premiers signaux concrets de refonte du centre se traduisent en réalité dans le déblocage de fonds pour la réfection viaire qui, si elle concerne tout le territoire, conduit à une modernisation plus importante des voies dans le centre-bourg, et procède d'un début de lecture hiérarchisée des espaces qui dépasse les nécessités objectives. Il faut noter qu'en cela, Lourmais et Rimou, dont l'entretien de la voirie est de compétence intercommunale, ont peut-être tendance à éclipser dans le discours cet aspect de la gestion locale, voire à être entravées dans la concrétisation d'un projet municipal de structuration de la centralité par ailleurs ambitieux.

« Dans les deux-trois ans, on voudrait recentrer les choses autour de la place de l'église, déplacer le café, là où il y a de la place pour se garer : le parking serait agrandi, parce qu'il y a un terrain qui était destiné à l'origine à la construction d'une maison mais finalement il n'y a pas assez de place, et aménagé avec marquage au sol, paysagement et chemins piétons. » (Lourmais, indice 1)

« Ce qu'il faudrait faire dans les cinq ans, c'est (...) réaménager la place centrale pour faire des parkings et déplacer le monument aux morts. » (Châtillon-en-Vendelais, indice 3)

On trouve un exemple très formalisé (et ancien) de ce projet de qualification de la centralité à Montreuil-sur-Ille (indice 10, commune désormais passée dans la catégorie suivante mais très illustrative *a posteriori*) :

« Le bourg n'est pas bien parce qu'il est organisé sur une seule avenue pratiquement, le reste ce sont des petites routes annexes. Mon prédécesseur en 1989 avait fait faire une étude pour essayer de casser la ligne droite en regroupant autour du grand parking transformé en place les commerces dispersés, pour que tout le monde soit à peu près dans le même secteur, on s'arrête sur le parking et on fait ses courses dans le même coin, parce que là on a un boulanger là, l'autre à l'autre bout... C'est vrai qu'il est étendu ce bourg... Il s'agissait de faire une petite rue transversale commerciale, essayer de dévier les gens un petit peu, revoir carrément la configuration du centre-bourg, avec l'église aussi, essayer de pousser le monument aux morts, changer... Au lieu de passer directement comme on fait là, il y aurait un système où on bifurquerait sur le côté pour revenir sur la route principale (...), une sorte de galerie marchande si vous voulez... »

Ce projet de matérialiser un maillage des voies et du stationnement qui servirait la centralité attribuée une place officielle à la mobilité dans l'espace public, et finalement sa réappropriation : la volonté de rompre avec le mode originel de développement linéaire, en créant une épaisseur, va déboucher sur la valorisation symbolique de la mobilité interne à cette épaisseur. Certains aménagements destinés à la faciliter (considérables parfois : arasements, déplacement du cimetière et du monument aux morts, enfouissement des lignes EDF et donc réfection massive de la voirie) deviennent la véritable carte d'identité du bourg.

- Groupe 2 (indices 6 à 10) : la dynamique de la mobilité

La deuxième catégorie se démarque de la première en ce que la mobilité est cette fois un phénomène, appréhendé sur un mode positif. Le « passage » est de nature à dynamiser la commune. Pour bénéficier de ses retombées, il faut organiser le stationnement, qui devient un axe de travail essentiel. Il s'agit désormais de « faire s'arrêter » : la polarité est reconnue comme existante

puisqu'il y a du passage. La voie principale structure le bourg dont elle est la colonne vertébrale. A partir d'elle, les capacités de stationnement doivent être lisibles, immédiatement accessibles, multipliées quitte à déplacer le cimetière. Parfois, l'objet stationnement est intégré dans une démarche plus formelle qui dépasse sa fonction. Il renvoie à l'image identitaire globale exprimée sur le bourg (du beau et du fleuri à Guipry, indice 8 ; de l'espace en abondance et à disposition des initiatives culturelles à Saint-Péran, indice 6). Mais le stationnement anarchique n'est pas encore considéré comme un problème malgré quelques plaintes.

Ces communes ont ou vont investir dans un parking visible, paysagé éventuellement, qui signe la centralité au même titre que l'église.

« Il est possible qu'on manque de parking, il y en a un derrière mais si les gens ne marchent pas... Il faudrait enlever le cimetière pour agrandir le parking devant l'église. Ca coûte très cher, et le Conseil ne veut pas s'embarquer là dedans. Mais moi je pense que ce serait bien. » (La Chapelle-aux-Fitzméens, indice 7)

« Il y a beaucoup de transit, parce que nous sommes un « itinéraire bis ». On est très bien situé géographiquement, entre deux axes, c'est formidable, en plus avec la voie ferrée et la vilaine, on a la possibilité de faire quelque chose de pas mal. Les gens passent, je veux faire une cité accueillante, arriver au beau. Il n'y a pas tellement de problèmes de circulation ou de stationnement, mais je veux créer au bourg un parking arboré, avec des cheminements piétonniers, des massifs de fleurs. On fleurit le pont aussi. » (Guipry, indice 8)

Il faut également veiller à encadrer les inconvénients éventuels de cette mobilité : la sécurité est un souci car la circulation est importante et/ou trop rapide. Mais il s'agit d'un souci préventif (pas d'accidents). Réduire la vitesse est ici un projet endossé personnellement :

« Je suis axé là-dessus et je vais y arriver. On va aménager le bourg pour le sécuriser. Les feux sont efficaces bien que controversés à leur arrivée. Certains sont pour les stops ; d'autres pour un rond point mais ça prendrait trop de place sur le parking. Moi je suis pour les chicanes : du stationnement le long de la voie, des plantations..., mais il y a des petites divergences parce que j'ai des routiers dans mon Conseil et ils n'aiment pas les chicanes. On ne sait pas trop ce qu'on va faire. On attend les propositions. Je travaille avec la D.D.E. On va prendre notre temps. Je veux qu'on prenne notre temps. » (La Chapelle-aux-Fitzméens, indice 7)

« On attend : on a failli avoir des dos d'âne il y a sept-huit ans ; moi je suis archi-contre. Il faut arriver à réduire la voie. Il faut peut-être planter des arbres que la personne ait l'impression de rentrer plus en forêt que sur une route à grande circulation. Je laisserai parler les spécialistes tout en sachant que le Conseil municipal est fortement impliqué dans les choix ; on a un Conseil

municipal qui s'affirme, qui a envie de ne pas se laisser bouffer par les ingénieurs. » (Marcillé-Raoul, indice 9)

La puissance publique agit de façon responsable en anticipant un problème, mais sans précipitation pour ne pas faire d'erreurs. En effet, le problème est complexe car la circulation a toute sa légitimité. C'est d'abord elle qu'on sécurise pour qu'elle se déroule sans encombres, ce qui signifie qu'il faut inciter à réduire la vitesse plutôt que contraindre : le dos d'âne a mauvaise presse, les chicanes doivent être douces ; spontanément, on cherchera plutôt à améliorer la visibilité en abattant une maison d'angle plutôt que de jouer sur l'impression de densité pour inciter à ralentir. Les solutions proposées par les ingénieurs de la D.D.E ne sont pas prises pour argent comptant car le Conseil municipal entend faire valoir sa capacité à élaborer une solution communale spécifique en fonction de l'appréciation locale du problème qu'il est seul à pouvoir produire¹⁶⁹. Les études sont lancées, mais on ne tranche pas encore, sauf lorsqu'il s'agit de créer de l'espace circulaire en plus (espace de stationnement pour les cars scolaires afin que la montée-descente soit sécurisée ; agrandissement d'un carrefour, création d'une voie de desserte spécifique pour une usine afin de sécuriser les entrées-sorties de camions).

La réflexion ne se limite pas à ces améliorations ponctuelles ; il s'agit ici de définir un projet plus global qui a pour ambition de sécuriser plus systématiquement la circulation (d'où le délai de réflexion présenté comme incontournable pour éviter les erreurs). Les aménagements seront ici aussi assez complets et irréversibles puisqu'il s'agit d'aller plus loin que les simples normes de sécurité ; il faut trancher dans l'éventail des solutions possibles, non sur un plan purement technique mais dans le cadre d'un projet conciliant différents acteurs et priorités. La sécurité peut donc déboucher sur un véritable travail sur l'espace public circulaire en se couplant avec de l'embellissement (chicanes-plantations) et en instaurant une esthétique urbaine qui ne dit pas son nom. Le vrai travail démarre, presque à titre d'expérimentation, sur la portion de voie qui dessert la ou les écoles, et il est assez complet puisqu'il s'agit de trouver une solution à une conjonction de problèmes : faire ralentir, permettre un accès facile y compris en voiture, un stationnement qui ne présente pas de risque, gérer l'attente des enfants, offrir un certain confort aux piétons. Avec ses trottoirs, ses passages piétons surélevés, ses pavements, c'est une voie « vitrine » pour les résidents, tandis que la voie principale joue le même rôle pour des automobilistes de passage (si l'école s'y trouve, il arrive d'ailleurs qu'elle soit déplacée). Le coût des aménagements de cette rue « test » va

¹⁶⁹ Les maires insistent sur la complexité du problème et les divisions du Conseil sur ce sujet. Les intérêts catégoriels sont multiples et bien distingués (les routiers, les résidents qui subiraient le bruit provoqué par les ralentissements-réaccélération à Saint-Péran, les résidents qui veulent rouler dans leur rue comme ils l'entendent mais veulent ralentir les autres usagers...).

limiter ou retarder leur extension à l'ensemble du centre-bourg, mais c'est bien dans cette voie que s'engagent les communes qui vont renoncer aux vertus du passage et fonder l'identité de la centralité sur des aménagements plus restrictifs envers la mobilité.

- Groupe 3 (indices 11 à 17) : la dynamique mise à distance

Dans la troisième catégorie, effectivement, l'appréciation de la mobilité reste partiellement positive, c'est-à-dire que le fait d'être situé dans une zone qui enregistre des mouvements (position de carrefour, position entre deux pôles générateurs...) est également apprécié, mais à une autre échelle. C'est le territoire communal dans son ensemble qui est bien desservi et non plus le centre-bourg directement. On peut bénéficier des retombées des échanges sans être directement branché sur la voie : c'est une autre vision du réseau, qui intègre la possible dissociation physique voie/bâti au profit d'une connexion efficace et ponctuelle.

La sécurité repasse au second plan car des choses ont été faites (déviation et/ou rénovation du centre-bourg, régulation spatialisée des vitesses, aménagement du tronçon de la rue de l'école). Le succès n'est pas forcément franc, mais le maire invoque les mentalités et son impuissance ; l'action publique en matière de sécurité n'est pas inexistante, réclamations des résidents oblige, mais le discours sur l'action publique leur fait une place moins revendicative. Il investit d'autres problématiques ou d'autres lieux (on parle notamment de faire quelque chose dans les entrées de bourg). La sécurité est désormais une problématique parmi d'autres¹⁷⁰. La densité de circulation commence aussi à appeler une action (congestion à certaines heures). Les deux aspects sont traités dans le projet plus global de rénovation du centre-bourg.

Si on continue d'équiper en infrastructures (automobiles et piétonnes), il s'agit aussi de rationaliser les capacités existantes. C'est particulièrement net en matière de stationnement : il ne s'agit pas encore de rationner, mais bien d'optimiser l'utilisation en redistribuant.

« On va peut-être augmenter un peu les capacités de stationnement, mais surtout il faut amener les gens à : s'il y a 200 mètres il ne vont pas y aller, si entre les deux vous mettez un petit parking, il iront voir et s'il est plein, ils iront dans celui qui est à 200 mètres, comme on fait

¹⁷⁰ « Le travail quotidien des responsables de la sécurité dans une municipalité consiste à éliminer les défauts de l'infrastructure, d'abord par la résorption des points noirs, puis par l'application des nouvelles normes et recommandations qui sont le reflet de l'évolution des connaissances techniques. L'intérêt se porte ensuite sur des espaces de rues de plus en plus importants, d'abord des tronçons de voies, puis un boulevard complet, enfin des zones urbaines entières ou l'ensemble de la ville. L'insécurité est alors analysée comme une caractéristique propre à un réseau viaire dans un espace urbain et non plus comme un défaut que le technicien peut immédiatement percevoir et corriger ». L'approche plus globale du problème a pour conséquence « la dilution apparente de cette préoccupation parmi d'autres, montrant ainsi que l'aménagement dit "de sécurité" n'existe plus. Le traitement de l'espace public tend à améliorer la qualité de vie urbaine et les déplacements, donc à préserver le confort et la sécurité des usagers. » (D. FLEURY, 1998). Pour une analyse complète des processus communaux d'aménagement intégrant la sécurité routière, voir J. YERPEZ, 1998).

quand on est sur le parking d'une grande surface où des fois on fait plus de 200 mètres, si on ne trouve pas, on finit par aller très loin, mais on n'y va pas d'emblée, donc là c'est pareil, il faut créer des possibilités intermédiaires, c'est psychologique. La disposition du stationnement sera totalement à reconditionner, c'est clair. Aujourd'hui, c'est le plus simple qui soit : il y a peut-être des endroits où il faudra supprimer carrément, tout est à repenser, l'objectif étant de faire que la ville soit attrayante et que les piétons y trouvent totalement leur place. » (Montauban-de-Bretagne, indice 17)

« L'augmentation des capacités de stationnement n'est pas tellement nécessaire ; nous avons fait un recensement, les stationnements ne sont jamais utilisés en totalité, c'est plus un problème de signalisation du stationnement. Nous y travaillons. » (Saint-Gilles, indice 16)

En dehors de ces points communs, nous sommes ici dans une catégorie moins unifiée : certaines communes sont déviées et satisfaites, d'autres vont l'être (mais il s'agit parfois d'une deuxième déviation), l'aménagement du centre-bourg est plus ou moins important... Ces décalages sont significatifs, nous y reviendrons. Ils prennent racine dans les catégories précédentes : à Montreuil-sur-Ille (indice 10), par exemple, le projet d'aménagement central a avorté (et par certains aspects, la commune a pris un retard qui pourrait la rattacher à la première catégorie, mais la formulation par ailleurs ancienne du projet et son travail important sur la rue des écoles l'inscrivent nettement cependant dans la deuxième, voire en limite de la troisième car le principe de la déviation ne la rebute pas même si la configuration communale le rend quasi inapplicable) :

« Ca n'a pas été suivi même si on en a fait une partie : la route des écoles, qui a été réaménagée, on a mis pas mal d'argent là-dessus, puis après on a soufflé et on s'est intéressé à d'autres dépenses, on est en train de finir une salle de sport, donc, c'est vrai qu'on n'a pas continué. C'était pas vital non plus. C'est vrai qu'on a remis le dossier, on s'est lancé dans autre chose, je ne crois pas qu'on doive faire quelque chose maintenant. »

Au contraire, à Gaël (indice 11), l'effort d'aménagement central a pris une certaine ampleur. Quant à Sainte-Anne-sur-Vilaine, l'importance du réaménagement en fait un élément un peu à part de la première catégorie.

- Groupe 4 (indices 18 à 25) : insularité du bourg dans les eaux de la mobilité

La quatrième catégorie est celle des communes dans lesquelles la mobilité est définitivement l'objet d'une partition entre la fonction globale de desserte du territoire au sein d'un réseau d'échelle départementale et la fonction interne.

Pour les quatre premières d'entre elles (jusqu'à Châteaubourg compris, indice 21), la première fonction est nettement éclipsée au profit de la seconde. C'est-à-dire que les préoccupations vont à la

gestion des déplacements qui se déroulent dans le bourg. Les dysfonctionnements priment : la sécurité émerge à nouveau, le lien social est menacé. Il ne s'agit plus de faire des cheminements piétons en plus des voies routières, pour le luxe de répondre à tous les usages, mais bien de limiter l'usage des automobiles au profit de la marche à pied : c'est bien l'usage qui est considéré et non la seule réalisation de chemins piétonniers comme liaisons morphologiques (cette préoccupation formelle s'observe très tôt dans l'échantillon, mais ne génère pas de réelle interrogation quant à leur usage effectif). A ce niveau, c'est la pratique qu'on veut développer, en réaction à la déstructuration automobile. Ce sont les pratiques qu'on entend réguler en gérant les conflits d'usages : par arrêtés municipaux, par refonte de l'espace public, par refonte plus large de l'organisation urbaine, par action sur les modalités d'échanges avec l'extérieur (marquage de l'entrée dans le tissu dense, deuxième déviation). On est dans une politique de mobilité qui dépasse la fourniture d'infrastructures.

Par exemple, à Saint-Aubin-du-Cormier, il s'agit d'orienter les flux :

« Il va falloir qu'on mette en place l'attrait vers le centre du bourg. Le bourg ne s'arrête pas à cette horrible place, ce grand parking devant la mairie, notre cœur est derrière et on n'arrive pas à emmener les gens vers le cœur, il faut qu'on arrive à drainer. J'ai eu une remarque à une réunion de commerçants, certaines personnes qui sont rentrées dans le bourg cherchent tel commerce, on leur dit d'aller à tel endroit et ils se montrent très étonnés qu'il y ait quelque chose après. C'est dommage. La municipalité a un effort à faire là-dessus. »

D'instaurer un partage de la voirie :

« Je voudrais mettre un sens unique dans une rue, mais je me heurte aux oppositions des habitants. On va mettre du stationnement avec marquage au sol pour éviter que les gens ne se garent sur le trottoir, et les gens se rendront compte, peut-être, que circuler à double sens n'est pas évident avec un stationnement qui suit des règles, si on leur demande de se garer comme le code de la route le demande, ça va diviser la largeur de la rue. Pour le moment ils se garent sur le trottoir, ce qui veut dire que les piétons ne peuvent circuler que sur la rue. Il faut aussi savoir faire cohabiter véhicules et piétons dans un bourg qui, dès qu'on se rapproche du centre, a une configuration moyenâgeuse de rues étroites, avec des trottoirs sur un seul côté. »

Ici, la puissance publique doit trancher entre les intérêts en affirmant l'intérêt général, en proposant un projet territorial qui ait du sens pour fédérer ces intérêts divergents et conflictuels.

« C'est pas facile à apaiser... On a réuni les personnes... (...) On a fait une consultation avant d'interdire le stationnement près d'un carrefour pour la visibilité et la sécurité, mais les panneaux ne suffisent pas... On va les prévenir par le bulletin municipal, au moins les Saint-Aubinais le sauront, parce que c'est nouveau. Mais j'ai prévenu, même avec le changement de municipalité, ça ne changera pas d'un jour à l'autre. Je pense qu'au niveau de la circulation et du cœur de la ville il y a des choses à revoir, mais on ne le fera pas sans voir les gens qui habitent. Il s'expriment

et on fait au mieux après. La circulation et le stationnement cristallisent le plus les conflits et les réclamations. On ne peut plus répondre à toutes les demandes individuelles. En plus, il y a le problème des logements rénovés et mis aux normes qui sont divisés : la moindre personne, même un jeune, a maintenant sa voiture. C'est un problème. Le stationnement résidentiel est insuffisant. Il faut essayer de garder suffisamment de place pour garer les voitures et essayer de limiter la vitesse. »

Enfin, les effets de la desserte d'échelle départementale sont dévalorisés, tout comme à Gosné :

« Avec la présence de l'A 84 et la sortie à Saint-Aubin, on a un problème de circulation qui s'est encore aggravé. Au niveau de l'autoroute, ils étaient à plus 10 000 véhicules par rapport à leurs prévisions, ce qui veut dire que certains passent par la ville pour aller sur Vitré. C'est un gros souci actuellement, malheureusement je n'ai pas encore la réponse : il y a un projet qui est pour une part budgétisé de déviation de la route de Saint-Aubin vers Vitré, à partir de l'A 84. On est tout à fait d'accord pour que les consommateurs rentrent, mais ces gens qui ne font que traverser... Les routes ne sont pas faites pour cela, elles ne sont pas assez larges... et donc on est complètement coincés parce que le projet de réaménagement ne peut être entériné tant qu'on a pas la déviation et ça repart constamment parce qu'elle devait avoir lieu début 2002... (...) A la place de la départementale, on aurait enfin notre voirie et on pourrait envisager de l'aménager autrement. Mais ça traîne, ça traîne, je dirais même que pour soigner notre entrée de Saint-Aubin, on est pris par le projet qui n'est pas arrêté ». « Personnellement, je n'étais pas pour ce tracé [de l'A 84], on l'a fait trop près de Saint-Aubin, et notamment on a un village et un lycée professionnel qui se trouvent coupés de Saint-Aubin, c'est un peu dommage. Le tracé Nord nous permettait de garder toute la commune intégralement du même côté de l'autoroute. Alors que là, des gens qui étaient à 2 km de Saint-Aubin se retrouvent à 4 km et finalement, ils le disent eux-mêmes, prennent désormais l'autoroute pour aller vers Liffré. Et l'A 84 a en partie mangé notre zone d'activités communale. »

A Gosné, la très bonne accessibilité par rapport à Rennes n'est pas valorisée dans le discours :

[La réalisation de l'autoroute a-t-elle été préjudiciable en supprimant une partie du passage ?]
« Les commerçants ont ressenti le choc de l'autoroute. D'autant que pendant la durée des travaux, l'autoroute était ouverte jusqu'à Saint-Aubin, les gens qui allaient à Saint-Aubin passaient par là : l'épicerie et le café ont eu des chiffres d'affaires supérieurs à cette époque. »

Profiter de l'effet vitrine est complexe :

« Ca ne dépend pas de moi mais de la D.D.E du côté de Fougères. Moi j'ai aidé les commerçants à monter un dossier pour signaler les commerces, je n'ai pas eu d'écho pour le moment. On n'a pas trop le choix, on n'a rien à perdre. »

En revanche, l'effet nuisances est sensible :

« Il y a encore beaucoup à faire pour l'intégration sur le plan visuel. Là on se rend compte de la limite des pouvoirs du maire. Sur le tracé, je préfère ne pas émettre de jugement, je ne serais pas

objective. Je trouve à redire sur la distribution des périphériques et des infrastructures liées à l'autoroute. Nous on nous a « collé » une aire de service, alors là... Ca n'amène rien à une commune sauf les nuisances. Je me suis rapprochée des services de l'Etat parce que j'aimerais vraiment que, nous la commune, on soit intégrés dans l'aménagement de l'aire, qu'on nous permette, je vais dire n'importe quoi, mais la commune a un beau clocher, j'aimerais que les gens qui s'arrêtent sur l'aire de service puissent faire l'association, j'aimerais que notre identité communale puisse transparaître. J'aimerais être intégrée dans les réflexions de l'aménagement de l'aire de service... En plus on cumule les inconvénients parce qu'on est tout près de Rennes, donc pourquoi les gens iraient s'arrêter à 25 km de Rennes. »

Pour les quatre dernières communes (indices 22 à 25), les préoccupations d'accessibilité globale resurgissent. Le réseau de relations est éventuellement mobilisé à cet effet. Parallèlement, les aménagements centraux sont dignes du milieu urbain dense (qui d'ailleurs se retrouvent souvent en projet dans la première moitié de cette catégorie) : zone bleue, zone piétonne, parkings péricentraux avec liaisons piétonnes vers le centre, parking souterrain de 700 places à Bain-de-Bretagne (indice 25)... Dans ces communes, on observe l'émergence d'un discours urbanistique et « anti-mobilité » un peu codifié, convoquant les notions de densité, urbanité, continuité urbaine, partage de l'espace public etc., tel qu'on est susceptible de l'entendre dans les centre-ville d'agglomérations. Il s'agit d'un réel projet d'urbanisme, par lequel la puissance publique signale son action dans le paysage et dans le discours. Les restrictions à la mobilité (zones 30, rues piétonnes ou tout simplement agrandissement des trottoirs...) hiérarchisent l'espace urbain et ne concernent pas que les lotissements.

Le tableau est un instantané des approches communales de la mobilité à un instant t. Mais les discours des communes déjà un peu importantes permettent de reconstituer des éléments du parcours antérieur, qui corroborent l'hypothèse (schématique et qu'il nous faudra nuancer) d'une avancée progressive des communes dans les stades définis, à des rythmes variables selon les caractéristiques de leur croissance démographique.

5-2, 1 b) Evolution de l'approche de la mobilité et des partis d'aménagement : illustration au travers de la problématique du contournement

Il est possible, en accolant les différentes situations communales, de retracer une sorte d'historique artificiel de la problématique de la mobilité. On peut en donner l'exemple en reconstituant les aléas

de la mise en place d'un équipement viaire suffisamment important pour qu'il constitue un thème de tous les discours : la voie de contournement.

Le parcours « classique » se déroulerait selon les étapes suivantes :

1^{ère} étape - L'extérieur est nourricier : l'opportunité du passage correspond à une traversée physique du bourg, ce qui exclut la déviation.

⇒ 500-1000 habitants

Saint-Péran (indice 6) : « Surtout pas. Parce que plus de passage, plus de commerce. »

La Chapelle-aux-Fitzméens (indice 7) : « Je veux que les gens ne contournent pas le bourg. »

Marcillé-Raoul (indice 9) : « Ca ne nous intéresse pas. Ce serait mauvais pour ici. Je me verrais assez mal commencer une rocade pour éviter que les camions ne passent dans le bourg : les commerçants commenceraient à paniquer. Je ne pense pas que les gens souhaiteraient voir la circulation disparaître. »

2^{ème} étape - L'extérieur et le transit deviennent pesants, et la commune est suffisamment importante pour commencer à se penser « indépendamment », « à côté » d'eux. L'idée d'un contournement émerge, mais les hésitations sont multiples :

- Quel impact sur le commerce ? Si les commerçants ne peuvent plus compter sur le passage, peuvent-ils compter sur les résidents pour vivre ou ceux-ci vont-ils désormais éviter le centre-bourg pour rejoindre directement la rocade ?
- Compte tenu de cette problématique, vaut-il mieux opter pour une déviation lointaine qui ne gênera pas l'urbanisation (il faut permettre au bourg de vivre sur sa dynamique endogène, son marché interne, et donc de grossir...) ou une rocade proche qui incitera à y rentrer (on ne renonce pas tout à fait aux bénéfices éventuels du « passage »), mais peut constituer une voie de desserte des quartiers périphériques qui évince le centre des trajets des résidents ?
- Les conflits municipaux peuvent être importants, repoussant la décision à un renouvellement de l'équipe municipale (Retiers).

⇒ 1500-2500 habitants

Retiers (indice 12) : « A terme on a des projets de contournement de l'agglomération. Il y a une voie qui a été imaginée il y a déjà 10-15 ans, qui était vraiment une voie de grand contournement, mais dont le projet a été remis en cause en 95 par l'ancienne municipalité qui voulait une voie

plus proche de l'agglomération, pour permettre aux gens d'y rentrer. Aujourd'hui, on revient au projet antérieur, conforté un peu par l'étude du cabinet qui gère le P.L.U : le rapprochement gêne le développement à terme, qui ne peut s'effectuer que vers le Sud. Il s'agit de camions et cette voie était très proche des lotissements actuels. »

3^{ème} étape - Le projet est retardé, l'urbanisation progresse. Le projet de voie est finalement arrêté (parfois imposé par la D.D.E dans le cadre d'une mise en 2x2 voies de la départementale traversante). L'infrastructure se retrouve de fait loin du centre-bourg, et parfois même loin des zones d'activités. Ses caractéristiques sont souvent routières (peu de ronds-points). Sa fonction première est le contournement et non la desserte. Le discours change : si le tracé n'est pas idéal, c'est pour des raisons qui ne concernent plus le centre-bourg (mais l'agriculture, les zones d'activités...). Dans ces communes qui sont pourtant de petits pôles, le commerce est subitement décrété « local » et non attractif pour l'extérieur, il ne sera donc pas touché par la déviation. L'éloignement du contournement est aussi « positif » car les nuisances sont en conséquence éloignées. Cependant, la voie se trouve souvent loin du centre mais assez proche des nouveaux quartiers, facilitant l'évasion et cumulant les inconvénients. Les intérêts du global l'ont emporté sur ceux du local.

⇒ 2500-3000 habitants

On observe tout particulièrement à Saint-Brice-en-Cogles (indice 15) ce repositionnement du discours : le maire a la réputation d'avoir manifesté beaucoup d'inquiétude face à cette échéance ; s'il présente son arrivée en 1995 comme un des facteurs qui ont débloqué une situation en plan depuis une quinzaine d'années, il avoue que les paramètres extérieurs tels que les décisions des communes voisines ont accéléré les choses. Aujourd'hui, l'échéance de la déviation apparaît comme une « motivation » dans l'aménagement d'un chef-lieu de canton qui « s'est peut-être un peu endormi sur ses lauriers ». Mais les effets des hésitations sont sensibles :

« Ce projet de déviation a pas mal perturbé le développement de Saint-Brice parce que pendant longtemps, il y avait un projet nord qui a gelé le SD et le POS. En même temps peut-être que la municipalité de l'époque n'a pas suffisamment actionné les choses, si bien que ça a gelé des espaces qui auraient pu avoir une autre destination. Le tracé est passé du Nord au Sud parce que Saint-Etienne-en-Cogles, la commune voisine, qui avait à une époque un projet au Nord, a décidé au Sud. Quand elle a eu un projet au sud, ça a pratiquement « obligé » Saint-Brice à décider par le sud. (...). On ne va pas y revenir, c'est fait. Bon, pour Saint-Brice, c'est vrai que les industries sont plutôt au nord, c'est la raison pour laquelle un barreau a été construit. Il nous reste encore à faire une jointure entre la laiterie et l'abattoir. »

Et les inquiétudes demeurent :

« Ce qu'il faut quand même ajouter, c'est que étant donné qu'on avait cette route qui passait dans le bourg, on a ici un tissu commerçant assez dynamique et la chose qui reste à faire c'est aménager le centre-bourg en fonction de la déviation. Ça fait partie du projet (...). Malgré tout, j'ai un souci pour cette vie commerçante. [A cause de la déviation ?] Oui, c'est la crainte, mais de toutes façons le commerce qui vit aujourd'hui est un commerce sédentaire, local. Ici on a la chance d'avoir un équilibre entre la grande surface et les commerces qui sont dans le bourg. Est-ce que ça continuera, c'est toute la question... ».

Surtout que le Super U demande, à l'occasion de son agrandissement, à se rapprocher de la déviation...

Saint-Gilles est un cas particulièrement intéressant qui illustre les fréquentes tergiversations :

« Nous n'avons aucune voie de contournement et aucune en prévision. Il y a un historique là-dessus. Lorsque nous sommes arrivés il y a 10 ans, il était prévu par la municipalité précédente et le Conseil général une voie de contournement mais nous avons modifié les plans d'urbanisation de la commune en arrivant. Le Conseil général ne voyait pas d'inconvénient à ce que nous fassions construire une zone de x ha, mais en contrepartie la voie disparaissait. C'est en connaissance de cause que nous l'avons fait ; aujourd'hui nous en subissons les conséquences. »

Cette décision était motivée par la volonté de « recentrer l'habitat de l'autre côté du bourg. L'habitat était principalement pavillonnaire et excentré vers Rennes, donc les gens allaient vers Rennes sans venir au bourg, donc les commerces mouraient. Nous avons pensé qu'en changeant de POS, en rendant les zones constructibles de l'autre côté du bourg, on obligeait les gens à s'intégrer à la vie locale et à passer par le bourg ne serait-ce qu'une fois par jour. (...). Aujourd'hui, nous connaissons un trafic trop important pour une voie communale. Nous travaillons à résoudre ça et nous poursuivons l'habitat au-delà de cette zone prévue mais avec un schéma de circulation qui ferait transiter directement sur l'un des échangeurs, considérant qu'on ne peut plus aujourd'hui faire passer toute la population nouvelle vers le bourg. Il y aurait une voie urbaine parce que pour financer la voie, il faut construire de chaque côté pour pouvoir l'intégrer dans les lotissements, c'est une voie urbaine qui servira de desserte mais ne sera pas une rocade, pas une voie de déviation d'une commune à l'autre, qui servira juste à la prochaine zone d'habitat qui porte sur trente hectares, avec environ 1000 habitants d'ici dix ans. J'ai relancé le Conseil général : il ne veut plus payer. Il faut qu'on finance par les équipements. »

4^{ème} étape - Le projet d'attractivité est reporté sur la périphérie : nouvelles zones d'activités, éventuellement surface commerciale, équipements de loisirs (comme la possible implantation de la piscine du pays de Fougères à Saint-Brice)... Se développe fréquemment en parallèle un projet de « revitalisation » du centre (dernières hésitations entre un centre « cadre de vie » et un centre « actif »). Le transit est définitivement présenté comme nuisible à l'activité locale, notamment

commerciale (A Montauban, par exemple, on donne des exemples qui prouvent que c'est en priorité la bonne gestion qui fait un commerce viable, plus que l'accès ou le stationnement).

⇒ 3000-4000 habitants

Montauban-de-Bretagne (indice 17) : « Le projet qui va modifier significativement les choses c'est une voie de contournement. Donc ça va notamment supprimer le passage des 600 poids-lourds qui transitent par le centre-ville, qui causent beaucoup de nuisances, des embarras de circulation mais aussi nous empêchent de reconsidérer et refaire le centre, parce qu'actuellement on serait obligé de le dimensionner aux poids-lourds et ce n'est plus du tout la dimension qui convient. Donc le projet est lancé, le Conseil général est en train de préparer la déclaration d'utilité publique, et nous, en parallèle, on va commencer à réfléchir sur la restructuration du centre, de façon que, simultanément à la fermeture à la circulation des poids-lourds, on puisse attaquer, parce que si on laisse un laps de temps, d'abord les gens ne vont pas comprendre puisqu'on leur dit que jusqu'ici on ne peut pas, deuxièmement il va quand même y avoir une incidence sur le centre : cette déviation ne déviara pas que les poids-lourds et donc il faut à tout prix que l'on redynamise le centre-ville par transformation. (...) Il n'est pas possible de signaler les commerces sur la 4 voies en l'état actuel, mais je suis en train d'étudier actuellement la possibilité de devenir une ville-étape mais bon il y a un certain nombre de contraintes pour la commune (...) ; à moins qu'on puisse le faire avec le pays de Brocéliande... Parce qu'il passe quand même 30 000 véhicules/jour sur la 4 voies, l'objectif est bien d'en arrêter un peu et deuxièmement de leur donner envie de revenir, parce que quand ils s'arrêtent, ils n'ont pas forcément prévu d'y rester 10 jours. »

Saint-Brice cherche également à obtenir le label de village-étape.

5^{ème} étape - La voie réalisée, il faut veiller à ce que le centre ne se vide pas de sa « substance » de population. La nécessité d'un second projet se fait jour : une rocade digne de ce nom, proche et ayant une fonction de desserte (cabotage par ronds-points fréquents par exemple) du centre élargi : qu'il s'agisse de le revitaliser ou de le délester d'un trafic, qui pour être parfois interne à la commune n'en est pas moins en expansion parfois gênante. Il faut reprocurer des facilités de circulation à ses résidents pour en éviter la fuite vers les quartiers périphériques et ré-attirer les habitants des lotissements vers la centralité. Notons que « soutenir » le centre est une préoccupation mentionnée dans les discours, mais pas en lien avec les projets d'aménagements viaires. Le sujet est devenu très sensible : les commerçants continuent à manifester leur inquiétude et les résidents ne veulent pas entendre parler d'une voie qui passerait à proximité de leurs lotissements.

A Laillé, il a été spécifiquement interdit au bureau d'études chargé du contrat d'objectif et du projet de rocade de parler de « voie de contournement » lors des réunions d'information au public.

⇒ 4000-5000 habitants

Laillé (indice 19) : « On a comme projet, dans la partie Nord et dans le cadre de la ZAC, une voie de contournement, qui traverserait des zones pas trop construites pour l'instant. On a obligation de le faire parce que tous ceux qui habitent là passent dans le bourg pour aller à Rennes, donc si vous prenez les 130 maisons qui sont là, avec au moins une voiture si ce n'est deux... »

Bain-de-Bretagne (indice 25) : « Quand la déviation Est va être finie, on sera très bien desservis et surtout le centre sera bien isolé, enfin bien isolé... on n'aura pas les camions. Actuellement, on en a encore parce que la desserte Ouest ne suffit pas. »

Mais le remplissage de la zone d'activités périphérique avec des activités tertiaires -et notamment le Super U de Bain- est préjudiciable au commerce central, les petits commerçants demandant à s'y délocaliser. Ce constat ne remet pas en cause le bienfait de la desserte, c'est la politique intercommunale consistant à y accueillir « n'importe qui n'importe quoi » qui est incriminée. Le centre pose des problèmes de densités, la croissance « sur les bords » se fait au Nord et à l'Est car à l'ouest : « on est bloqués, enfin on est bloqués... pour le moment les constructions ne se font pas au-delà de la voie. »

Plélan-le-Grand (indice 23) : « En matière de consommation et de vie à l'intérieur de l'agglomération, il n'y a plus la pression de la voiture qui était vraiment prioritaire. Dans les journées de grande circulation, c'était quasiment infranchissable. Ce qui nous a guidés c'est de nous dire : c'était un axe à grande circulation, ce ne l'est plus, donc il y a de l'espace de libéré qu'il faut redonner aux piétons. La voiture qui était la reine dans l'agglomération ne va plus l'être. On va mettre en zone 30 sur toute la traversée. La voie a été réduite de 8 à 6 mètres. On élargit les trottoirs, on fait de grandes places. »

La Guerche-de-Bretagne (indice 24) : « Le projet de contournement sera réalisé en 2005-2006. On a 1060 camions/jour sur le grand mail devant les écoles maternelles. Un camion toutes les 37 secondes en heure de pointe. Il y en a ras le bol. (...) et puis je suis infiniment persuadé que ça ne changera rien au développement de la Guerche, au contraire, ça nous permettra d'aménager le centre dans un sens esthétique parce qu'on ne sera pas pollué et puis tout le monde va se débrouiller pour vivre avec cette rocade. Je fais suffisamment d'information là-dessus pour que les restaurants routiers se "positionnent", s'ils veulent avoir pignon sur le contournement. Qu'ils se débrouillent pour le faire. Je peux éventuellement les aider mais pas aller les chercher. »

On voit bien avec ce dernier exemple que la déviation et la qualité de vie dans le centre sont des projets politiques que le maire doit porter envers les mécontentements. L'investissement dans la centralité se fait presque par défaut, quand le reste est réglé, et peut-être aussi quand les espoirs d'attirer vers la commune de nouveaux axes modernisés se sont évanouis (la 2x2 voies Rennes-Angers passera par Martigné-Ferchaud et non par la Guerche-de-Bretagne, au terme de ce qu'on peut qualifier de long et douloureux combat...). La seconde rocade, mise en scène dans un discours plus théorique, témoigne de l'élaboration d'un projet d'urbanisme au sens politique, par lequel la puissance publique locale rend visible son action (parce que cette rocade, il faut la soutirer au département ou l'assumer soi-même, et l'imposer ensuite aux populations réticentes au nom de l'intérêt général).

Avec le nombre d'habitants, c'est non seulement la problématisation de la mobilité qui évolue, mais aussi la vision d'un espace communal, perçu comme plus différencié. En prenant en compte les ruptures conjointes qui opèrent à la fois dans la lecture de la mobilité et dans celle de l'espace territorial, on retrouve les quatre catégories de communes : pour chacune d'elles, les actions qui touchent à la mobilité apparaissent sous-tendues par une approche territoriale de plus en plus complexe.

Cf. figure 36.

5-2, 2 Une lecture évolutive de l'espace local

Les différentes perceptions de la mobilité et les actions qui s'y rapportent sont inscrites par les gestionnaires locaux sur un espace : la lecture qu'ils produisent de cet espace explique leurs caractéristiques, et les fait évoluer, tout en se trouvant elle aussi informée et réévaluée par l'évolution perçue des pratiques de déplacements.

Communes	Evolution de la vision de la mobilité	Lecture de l'espace
GROUPE 1 - Population < 700 - Et/ou en décroissance sur 90-99 - Accessibilité par rapport à Rennes encore médiocre <u>Mobilité non problématisée</u>	<p>La mobilité est un fait, qui appelle des investissements de base sur l'ensemble du territoire communal, et non un phénomène avec des manifestations à gérer.</p> <p>L'action en matière de sécurité est impulsée d'en haut et n'est pas "appropriée" localement : on applique les injonctions réglementaires de la DDE.</p> <p>Cependant, les tentatives de valorisation du cadre rural (créer un centre animé vers lequel convergent les flux) ouvrent la voie à un changement d'approche.</p>	<p>La centralité commence en revanche à être problématisée : il s'agit de rompre avec la forme originelle du développement (hameau linéaire) pour créer une épaisseur dans le tissu (nouvelle relation de la route au bâti). Qualifier la centralité introduit à un recentrage de la réflexion sur l'espace de circulation et à un travail de couture hameaux-campagne-bourg-lotissement éventuel.</p>
GROUPE 2 - 700 < Population < 2000 - Et/ou en croissance - Accessibilité meilleure <u>Mobilité à faciliter</u>	<p>La mobilité est une opportunité concrète de dynamisation, ce qui implique d'avoir une stratégie à son égard :</p> <p>1ère étape stratégique : attirer (le transit est appelé "passage", ce qui a une connotation plus positive ; il s'agit d'une dynamique qui participe de l'animation) et sécuriser (implication forte dans le discours sur la problématique sécurité, mais action en attente pour éviter les erreurs. Un thème sur lequel le CM affirme son autonomie de prise de position par rapport aux recommandations des techniciens).</p>	<p>La politique d'équipements (période du stationnement en expansion) qui répond à cette stratégie de mobilité est plus différenciée spatialement : elle « cible » le centre. Le bourg existe dans ses relations avec l'extérieur et doit donner une bonne image de lui en offrant des conditions de mobilité appréciables, immédiatement repérables pour le passant : tendance à greffer et étaler les activités le long de la rue principale pour une exploitation maximale des facilités stationnement-circulation et une promotion immédiate de l'image communale pour le passant.</p>
GROUPE 3 2000 < Population < 3000 <u>Mobilité à rationaliser</u>	<p>2ème étape stratégique : apparition d'une stratégie de tri. Le transit a fini par générer plus que des problèmes potentiels de sécurité, non seulement routière mais aussi sociale (nouvelles infrastructures = arrivée de nouvelles populations, résidentes ou de passage). Apparition de conflits (au sein du CM, avec certains groupes sociaux, entre usages).</p> <p>Le trafic reste une composante de l'animation, mais d'effet moins spontané : l'action en faveur de l'arrêt se fait plus pressante et donne lieu à une véritable politique (village-étape). La localisation des équipements est déterminée en fonction des boucles que les usagers sont susceptibles d'effectuer : on pense le déplacement et non uniquement la voie.</p> <p>Le transit est désormais stigmatisé : nous sommes dans la catégorie des déviés ou de ceux qui vont l'être sous peu ; le discours s'adapte à l'échéance.</p>	<p>La politique de gestion de l'existant est sous-tendue par la vision d'un espace plus différencié : travail approfondi sur certaines portions de voies avec comme fond l'objectif de sécurisation et comme forme le développement d'une esthétique proprement urbaine, tentatives de répartition des flux pour irriguer un organisme qui est perçu comme complexe, composite et ne se résume plus à une voie principale.</p> <p>La peur que la déviation ne facilite l'évasion commerciale des résidents hors du bourg conduit à repenser la dynamique de la centralité (refus du déplacement en périphérie de la supérette, travail sur la lisibilité du tissu et l'occupation optimale du stationnement pour les consommateurs qui circulent en voiture...). Organisation interne et relations avec l'extérieur sont repensées de façon concomitante.</p>
GROUPE 4 Population > 3000 <u>Mobilité à maîtriser, voire contraindre</u>	<p>Apparition de l'idée d'une limitation nécessaire au trafic non seulement extérieur, mais des résidents eux-mêmes. L'animation n'est plus liée au trafic mais à sa limitation. La mobilité n'est pas que fonctionnelle, elle génère des dysfonctionnements importants et menace la cohésion sociale de la communauté. Le discours intègre son traitement dans un véritable projet urbain qui différencie les espaces.</p> <p>L'accessibilité redevient dans les plus grosses communes (> 4000) une donnée vitale face à laquelle la passivité n'est plus permise (recherche d'appuis et de financements pour l'améliorer).</p>	<p>Le discours anti-mobilité conduit à focaliser l'énergie sur l'obtention d'une première ou deuxième déviation sans porter attention aux répercussions sur la dynamique d'ensemble de la commune. C'est la mobilité interne qui focalise l'attention et doit être soulagée. Le projet de réhabilitation de la centralité se résume presque à ce rejet des nuisances.</p> <p>Avec le retour des préoccupations liées à l'accessibilité, l'investissement de l'action se dédouble, s'attachant en parallèle à la périphérie et à la centralité (piétonnisation, parkings relais, stationnement souterrain...), mais de façon dichotomique et purement parallèle.</p>

Figure 36 – La lecture évolutive de l'espace local

5-2, 2 a)**Faire le lien entre le bourg et sa campagne**

Lorsque les perspectives d'action se limitent à l'entretien des voies, la lecture de l'espace communal est assez simple : il se compose de la « campagne » et de la partie agglomérée.

Cette distinction est logique dans les petites communes. Celles-ci travaillent à entretenir une voirie qui supporte des trafics souvent plus lourds que sa destination initiale, et cette problématique unifie en partie le territoire communal. Il est donc perçu comme un ensemble : les hameaux doivent être reliés au bourg, leur signalétique est une préoccupation récurrente. Mais les chemins de randonnée apparaissent également comme un lien important : on voit bien là que c'est la dimension physique de l'infrastructure qui matérialise la cohésion territoriale, plus que les usages. On imagine en effet que le nombre des habitants des écarts allant acheter leur pain au bourg en fermes petites foulées est -pour le moment ?- réduit. Notons que, comme mentionné précédemment, les investissements projetés tendent à introduire une première différenciation de l'espace communal en privilégiant le bourg et ses accès, plus fréquentés.

En ce qui concerne le lien à l'extérieur, la situation du territoire à une échelle plus petite ne fait pas l'objet de beaucoup de développements. Le réseau départemental est l'objet d'améliorations « globales » dont la programmation, décidée ailleurs, échappe à la commune. Les évolutions de l'espace environnant ne font que peu partie des champs de la réflexion, ce qui ne contribue pas à inscrire la commune dans un ensemble géographique élargi et à préciser un projet territorial qui serait fondé sur les possibles changements du contexte (notamment le mouvement de périurbanisation).

5-2, 2 b)**Configurer le bourg autour de la ligne d'un flux extra-communal**

C'est cette dimension externe de la lecture de l'espace qui va changer en premier. Les communes de la catégorie 2 ont « théorisé » leur position dans l'ensemble départemental et sur le réseau de circulation, ses avantages et ses inconvénients. Les projets de développement sont nettement plus affirmés.

Ils se traduisent par un investissement préférentiel sur le bourg, unifié par la voie qui le traverse, mais dont la structure interne commence à s'organiser en lieux distincts. Ainsi, en ce qui concerne la répartition interne des pôles générateurs de déplacements du bourg, quand la catégorie 1 cherche à les concentrer pour créer un centre et rompre avec la structure linéaire classique de ces villages, la catégorie 2 préfère les répartir le long de la voie principale : la mobilité « nourricière » irrigue ainsi l'ensemble du bourg et la circulation est facilitée.

A Marcillé-Raoul (indice 9), le projet de réaménagement du bourg, en partie avorté il y a 10 ans, a tout de même procédé de cette distribution :

« Il a quand même débouché sur la réimplantation de la mairie un peu hors centre pour mieux répartir les activités et les mouvements de personnes dans le bourg. Ca a été un gros débat mais finalement tout le monde est convaincu. »

A Guipry (indice 8), la configuration du bourg (perçue comme parfaitement satisfaisante) est en tension entre deux pôles : le port et le bourg.

« La route entre les deux polarise les commerces importants. »

En dehors de ces points plus forts de l'armature du bourg, c'est toujours la distinction entre ce dernier et la « campagne » qui prime. Or cette unique distinction devient réductrice étant donné l'existence de lotissement(s) qui se distinguent très nettement du centre du village sur un plan morphologique. Alignées le long de la voie principale, les nouvelles opérations de constructions y débouchent d'ailleurs de moins en moins directement. Plus profondément, cette réduction témoigne d'une certaine vision du développement : tant que le lotissement est contigu au bourg, il le renfloue et ne saurait le « noyer ». La gestion de la mobilité consiste alors à s'assurer que les résidents seront obligés de passer par le centre pour sortir du lotissement. Dès lors et moyennant ces précautions¹⁷¹, leurs pratiques de déplacements ne les différencient pas fondamentalement des autres habitants.

Lorsque la « nappe » des lotissements est considérée comme un ensemble à part, leur fonctionnement est également perçu comme « autonomisé » par rapport au centre : leur population travaille et consomme hors de la commune, et, une fois le lieu de résidence réintégré, ne le quitte pas. C'est le signe d'un changement dans la perception de l'extension urbaine : les lotissements étouffent le centre au lieu d'être partie intégrante de son développement. La lecture de l'espace aggloméré se complexifie.

5-2, 2 c) Composer un espace complexe dans un environnement structuré par les flux internes et externes

Dans la catégorie 3, le bourg se compose d'au moins un centre et sa périphérie, plus souvent de secteurs différenciés par leur aménagement et leur accessibilité. Il est aussi façonné par des pratiques sociales plus diversifiées et une distinction est opérée entre les différentes catégories

¹⁷¹ C'est-à-dire des dessertes en impasse ne débouchant que sur le bourg, comme par exemple à La Chapelle-aux-Fitzméens (indice 7) : « Je préfère désormais les culs-de-sac quand je réalise une voie pour desservir les lotissements, afin que les résidents desservis passent par le bourg avant d'en sortir. »

d'usagers. L'espace urbain est un espace social, support d'un projet politique au sens où il s'agit de trancher entre les intérêts différents de ces catégories (lutte contre les voitures « crampons » qui ne servent pas la consommation...) et de créer un espace commun convivial, mais dense et complexe.

Cela suppose de mettre en œuvre sa gestion au-delà de sa fabrication. Apparaissent les premières interdictions de stationner dans les rues étroites du centre, les premières zones 30 dans les lotissements...

Dans ces communes, le piéton est bien un automobiliste qui s'est garé, mais il ne doit plus se garer n'importe où et doit pouvoir donner, une fois piéton, toute la mesure de sa capacité à animer et consommer. Il faut donc inscrire dans l'espace central l'amélioration mécanique (déviation) des conditions de circulation, rendre visible le fait que désormais, en centre-ville, on circule, se gare et marche plus facilement. En fonction de la localisation des commerces, on organise le stationnement, sa localisation et sa rotation, en le fractionnant pour le redistribuer. On fait des plans de circulation.

En bref, c'est une réflexion plus poussée sur l'espace urbanisé et son fonctionnement qui s'impose, tandis que la situation géographique de la commune est de plus en plus longuement commentée. Ses potentialités de développement au regard de cette situation sont étudiées, les caractéristiques des flux d'automobilistes, mais aussi de résidents qui déménagent, qui irriguent l'espace départemental sont connues dans les grandes lignes, voire précisément. Ils ne se résument plus au trafic de l'axe principal de la commune.

Les exemples de Montauban et Saint-Gilles illustrent la décomposition de l'espace en vue de sa recomposition.

Montauban-de-Bretagne (indice 17) : « Depuis longtemps, Montauban a joué la carte des liens entre les quartiers c'est-à-dire qu'on peut circuler à pied aisément. Par contre, en ville, c'est à la limite moins vrai que dans les lotissements, parce que la structure n'a pas été modifiée vraiment sur le fond et donc tout ça reste encore à peaufiner, mais sinon ça a toujours été un souci de garder un lien entre les quartiers, le centre... Bon, les urbanistes attirent souvent notre attention sur cela aussi, en disant qu'il faut à tout prix favoriser le lien avec le centre-ville parce que sinon on risque d'avoir des gens qui viennent dormir à Montauban, qui prennent la voiture puis qui s'en vont. C'est une des raisons qui font qu'on est aussi très attentifs au positionnement des équipements publics : dans notre esprit, les équipements publics doivent servir l'activité. C'est dans cet esprit-là que, par exemple, on a mis ici l'école de musique, parce que les écoles sont dans ce secteur et il y a aussi le sport. Or on sait bien aussi que, la plupart du temps, ces activités sont hors horaires scolaires, donc ce sont les parents qui amènent les enfants, et donc, les gens les déposent, les cours durant $\frac{3}{4}$ d'heure ou une

heure, ils ont le temps de faire des courses avant de repartir, et donc il y a une réelle retombée pour les commerces. Si vous positionnez cela un petit peu en dehors de la ville, et bien ça ne donnera pas la même chose. On l'a fait dans le même état d'esprit avec la déchetterie qui attire des gens de 15 km à la ronde, on a 6 ou 700 passages par semaine, c'est énorme ; on a eu beaucoup de mal à faire admettre cela, mais on l'a positionnée dans la zone là-haut, parce qu'elle se situe entre les deux coopératives agricoles : donc, les gens qui viennent de la campagne et vont chercher quelque chose en ville peuvent déposer leurs déchets avant, et les gens qui viennent de l'extérieur sont suffisamment proches de la ville pour être tentés de venir y faire leurs courses, tandis que si elle était de l'autre côté de la 4 voies, ils déposeraient uniquement. »

Saint-Gilles (indice 16) : « Il reste beaucoup à faire sur l'espace de la voirie en centre-ville. On voudrait encore rendre plus vivant le bourg, donc on voudrait travailler sur des liaisons piétonnes à l'intérieur du bourg pour faire circuler entre les deux rues principales qui semblent s'ignorer, et créer des stationnements plus faciles. A moyen terme, on vise une reconfiguration plus globale du bourg, avec, lorsque l'opportunité se présentera, des acquisitions foncières et peut-être la création d'un centre économique plus attractif dans le bourg même, en accord avec la structure existante qu'est le petit supermarché, et en relation avec les commerces existants. Il y a un petit supermarché excentré qui fonctionne tout seul et donne peu d'attractivité pour le reste des commerces. Une étude nous montre qu'une synergie entre les deux les développerait. Ca suppose d'aménager leur liaison et le stationnement, mais surtout les liaisons piétonnes. On peut mieux faire dans ce domaine, en créant des liaisons entre toutes les rues, car les stationnements existent un peu partout mais sont quelque fois peu utilisés parce que loin des commerces, alors les liaisons piétonnes favoriseraient les échanges, et nous voulons renforcer l'accès direct aux équipements publics depuis les lotissements, surtout les vieux. Il y a un travail de lisibilité et de continuité des cheminements à faire. »

Les réorganisations du centre, permises par les déviations, sont l'occasion d'affirmer l'existence et l'autonomie de la ville : sur les routes déclassées, l'équipe municipale est libre d'imprimer la marque du local, y compris en contraignant la mobilité. On ne se contente pas de réajuster le dimensionnement des voies aux nouvelles exigences d'un trafic réduit. Dans la 3^{ème} catégorie, la refonte est liée à un projet d'attractivité. Elle s'accompagne souvent d'opérations de densification et de diversification de l'habitat central, dont l'ampleur doit être modérée, mais le point qui nous intéresse est que la densité centrale est perçue comme un renforcement de la polarité sur les lignes de flux d'un réseau qui est désormais à distance relative. Plus largement, il s'agit de saisir les opportunités de croissance communale en répondant à la demande en logement dans sa double dimension : à l'écart en campagne, et concentrée en agglomération (non seulement en lotissements mais aussi en petit collectif et en locatif dans le centre). Centre et

périphérie participent du développement dans une stratégie de « synergie » qu'on essaye de garder sous contrôle car le risque de clivage est connu :

« L'agrandissement de la supérette (1400 à 2100 m²) a entraîné son déplacement mais on a veillé à ce qu'elle reste au plus près de la ville, on ne voulait pas qu'elle s'éloigne justement parce que sinon, on sait très bien aujourd'hui que quand les grandes surfaces sont en périphérie, c'est trop éloigné, les gens n'y vont pas [en ville]. » (Montauban-de-Bretagne, indice 17)

5-2, 2 d) Un espace dual centre-périphérie

Dans la 4^{ème} catégorie, la liberté de manœuvre offerte par le contournement est affichée de façon beaucoup plus revendicative. La mobilité et les exigences du département dans ce domaine - portées par une D.D.E avec laquelle les rapports sont de moins en moins bons- semblent avoir été beaucoup plus subies. Les blocages et retards sont devenus insupportables, et l'obtention du contournement devient une priorité dont la puissance publique se fait un principe. On observe alors une attention bien moindre aux effets négatifs éventuels de la déviation. L'action municipale est investie dans le centre et dans son délestage : la densité centrale est toujours perçue de façon positive, car elle est synonyme d'animation, mais il faut en gérer l'impact sur les circulations.

Le territoire communal fait l'objet d'une lecture dichotomique entre un centre qu'il faut organiser (même délesté du trafic de transit, sa morphologie est incompatible avec les pratiques de déplacements des résidents) et une périphérie qui est le lieu du développement économique. Cette dissociation spatiale zones denses-activités conduit parfois à distinguer un hypercentre (patrimonial, de moins en moins compatible avec l'automobile) et une couronne péricentrale qui va concentrer la seconde vague d'aménagements mais dans laquelle l'automobile rejetée des zones les plus centrales trouve encore sa place : parkings « relais » à la Guerche-de-Bretagne (indice 24) : « J'ai beaucoup diminué le stationnement dans le centre historique en le repoussant hors centre dans des parkings d'énorme capacité à deux minutes, reliés par trois passages piétons. » ; en voie de conceptualisation à Saint-Aubin du-Cormier (indice 20).

La mobilité interne, centrale est un projet urbanistique servi par un discours bien rodé (avec les développements classiques que sont le travail sur les matériaux, la mémoire, la continuité urbaine...) qui met en avant la qualité de vie en lien avec la centralité tout en anticipant les objections. Dans ces villes pourtant très petites, l'espace central a acquis le statut de la centralité comme essence de l'urbanité, principe organisateur abstrait.

Le volontarisme politique est d'autant plus investi dans sa préservation qu'il peut être contrarié dans les projets plus « périphériques » et économiques d'amélioration de la desserte longue distance : le passage de la future 2x2 voies Rennes-Angers plus au Sud trouve grâce aux yeux du maire au nom d'un aménagement plus équilibré du territoire, mais est une option lourde de conséquences, d'autant que la Guerche n'est pas desservie par le T.E.R. Le volontarisme politique du maire se trouve alors investi dans un autre projet d'infrastructures : faire financer une déviation, avec d'autant plus de ferveur (nécessaire pour contrer les objections soulevées) qu'il fait suite à une opportunité ratée.

« Je regrette que la future 2x2 voies passe par Retiers et non par la Guerche, alors que traditionnellement, l'axe Rennes-Angers passait par la Guerche. Je n'étais pas au Conseil général à cette époque, sinon je me serais défendu dur. On est coincé entre deux voies... Mais finalement, on est très bien placés. Il y a une entreprise de transports de 150 camions ici qui se porte très bien. »

Désormais, le projet de contournement, qui était en suspens, devient une priorité :

« L'idée était en l'air quand je suis arrivé maire et je l'ai finalisée, je ne l'ai pas poussée jusqu'ici parce que j'avais d'autres choses à faire, mais maintenant je la pousse et je la pousse fortement parce qu'on arrive à une certaine saturation. C'est maintenant qu'il faut le faire, il ne faut pas différer ça, parce que ça m'empêche d'aménager le centre sur un plan esthétique. »

A Plélan-le-Grand, le projet urbanistique central compense les difficultés à remplir la zone d'activités, liées à une position éloignée de Rennes et à des rivalités au sein de la communauté :

« On a fait une première tranche l'année dernière, on commence la deuxième, puis les deux suivantes. (...). Ce qu'on a voulu faire, c'est s'intégrer à l'ambiance locale, on ne souhaitait pas qu'on ait des aménagements qu'on puisse dater très précisément, qui fassent dans le modernisme. Utiliser des matériaux qui ont toujours été utilisés, pour les essences naturelles aussi, on a intégré le métal aussi (...). En matière de circulation, on a un petit problème de fonctionnement quand même. On a remis des priorités à droite là-bas alors qu'il y avait des stops, c'est vrai que ça change les habitudes, la zone 30 ils ont du mal à la respecter, on sollicite le concours de la gendarmerie pour imposer des habitudes aux gens. On a beaucoup communiqué là dessus, je pense que ce ne sont pas les locaux qui vont se faire avoir parce qu'ils sauront, et puis le stationnement aussi, les gens stationnent sur le béton, n'importe où, on a une campagne d'avertissement sur les pare-brises. Le parc de stationnement a été modifié : ce qu'on veut faire, c'est libérer le centre de l'agglomération, créer des zones de stationnement organisé et avoir des poches de stationnement à proximité mais pas dans l'ambiance de rue, sinon on ne va lire que des voitures au sol. Ici, si on a une voiture garée derrière, c'est pas une catastrophe. Mais à partir du moment où on change les habitudes des gens, on entre en conflit. Après il faut gérer et faire comprendre. Quand tout est fait et que les gens s'aperçoivent que finalement, ça ne marche pas si mal, on n'entend plus rien, mais en attendant, il y a de

fortes têtes. En matière de voitures, il y a des exigences. Quand on a fait les réunions sur l'aménagement du centre, les gens voyaient "où je vais mettre ma bagnole ? ?". »

Inscrire l'action publique dans l'espace est plus facile dans le centre ; la puissance publique s'y exerce à gérer le changement en communiquant. L'embellissement et la qualité de vie centraux sont des actions bien distinctes des projets souvent plus contrariés d'attractivité économique de la périphérie.

Ce dernier aspect dévoile un aspect différent du problème : la progression est moins claire dans les dernières catégories. Certaines lectures assez « riches » (réticulaires et associant centre et périphérie) de l'espace urbain, qui se trouvent en catégorie 3, ne correspondent pas forcément aux stades les plus avancés de problématisation de la mobilité (où la spécialisation spatiale est plus zonale). Derrière ces lectures différentes de l'espace communal, il peut y avoir une diversification des options prises en matière de gestion de ce territoire communal, en deçà de celles qui concernent la mobilité. Cette lecture de l'espace est fonction du projet territorial qui se définit progressivement. Quels sont les enjeux locaux de l'aménagement pour chaque catégorie de communes ?

5-3 L'évolution des problématiques d'aménagement en lien avec la situation démographique

L'évolution de la lecture spatiale est schématiquement linéaire car elle se modifie au fur et à mesure de la croissance démographique, mais elle ne procède pas de la seule objectivité. Elle fait partie d'une lecture plus vaste des enjeux de l'aménagement et du développement de la commune.

La situation démographique est un indicateur formel qui ne suffit pas à l'analyse : il faut discerner les facteurs explicatifs à l'œuvre derrière cette quantification. L'élaboration d'une politique ne se résume en effet pas à l'analyse quantitative d'un problème objectif généré par le nombre croissant de véhicules en circulation. D'autre part, le développement démographique d'une commune n'est pas forcément linéaire mais combine des phases d'expansion et de récession, et notre échantillon reflète cette diversité. Une commune de 1000 habitants en pleine « explosion » démographique depuis plusieurs années et une commune comptant le même

nombre de résidents mais avec un effectif en chute sur la même période peuvent-elles être considérées comme ayant une politique analogue ? Leur appartenance à la même catégorie doit être questionnée.

Il faut donc déterminer quels sont les enjeux auxquels est confrontée une commune au fur et à mesure des aléas de son développement, et qui conditionnent sa relation à la mobilité et l'action qu'elle développe dans ce domaine (§ 5-3, 1, 2 et 3). Comment une augmentation ou une régression du nombre d'habitants est-elle transformée en enjeu de politique territoriale de mobilité ?

En travaillant plus profondément sur la façon dont les communes seraient susceptibles de passer effectivement d'une catégorie à l'autre, il devient possible d'enrichir la lecture du tableau, et donc celle de la progression de chaque commune en son sein.

C'est en convoquant les éléments de la « stratégie territoriale » qu'on peut expliquer cette évolution et ce qui la détermine. Sont alors susceptibles d'apparaître des divergences entre communes d'une même catégorie (§ 5-3, 4).

5-3, 1 Entrer dans le « marché » périurbain

Le premier groupe est constitué de petites communes, relativement défavorisées sur le plan de l'accessibilité, en décroissance ou en faible progression démographique sur la période 1990-1999 (progression plus importante dans le cas de Sainte-Anne-sur-Vilaine, qui apparaît en avance dans cette catégorie). Qu'est-ce qui va faire la différence et initier la progression dans le tableau ?

Dans les plus petites communes, l'approche de la mobilité est corrélée à une décision qui introduit une rupture : tenter sa chance sur le marché périurbain.

5-3, 1 a) Une vision nouvellement élargie des évolutions de l'environnement

C'est une volonté présentée comme neuve et il est fréquemment fait référence à la politique restrictive de la municipalité précédente dans ce domaine -référence « repoussoir » corroborée par le(s) commerçants(s). Quoi qu'il en soit en réalité, ce discours indique que la municipalité entend signaler son action sur ce thème, et qu'elle considère qu'existent des opportunités à saisir. Cette rupture stratégique initie les premiers projets d'intervention sur l'espace public et l'organisation communale : la prise de conscience des redéploiements de la population à l'échelle départementale motive ainsi la volonté d'affirmer l'identité du village, de renflouer le

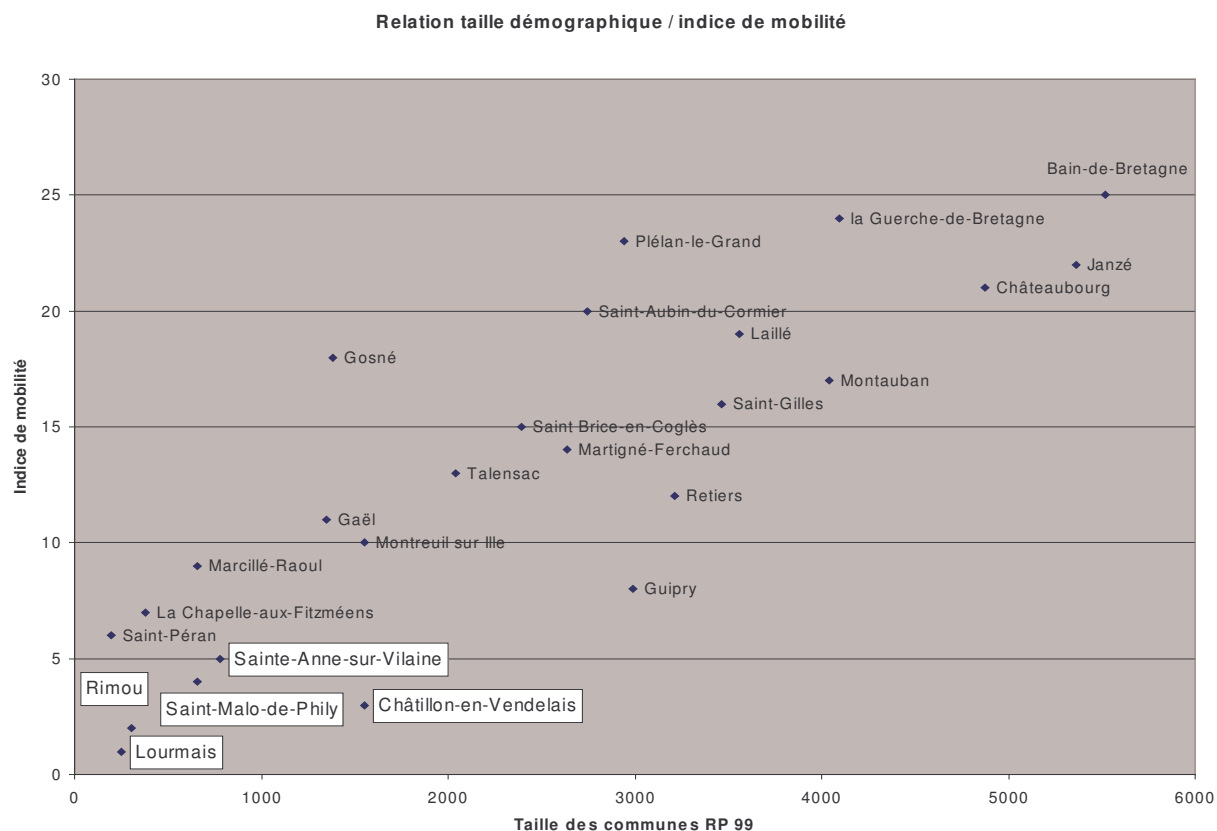
bourg plutôt que la campagne pour en signaler l'existence, et enfin de traduire par une action sur l'espace circulatorie central son caractère de centre de peuplement. Les premiers projets de lotissements visent à fixer les populations au chef-lieu quand les quelques nouveaux arrivants tendent à privilégier campagne et hameaux (et que la municipalité précédente ne cherchait pas à les en dissuader) : c'est au moment où la morphologie du village va se modifier que son caractère central, sa structure doivent être mis en scène.

Cette stratégie va aussi de pair avec une approche nouvelle de la mobilité à une échelle plus globale puisqu'il s'agit de tenter sa chance dans le jeu départemental des relocalisations résidentielles. Il y a donc développement d'une lecture plus poussée de la place de la commune dans le système territorial, et des opportunités afférentes. Les communes les plus engagées dans le développement résidentiel connaissent mieux les améliorations projetées du réseau (et souvent celles-ci servent d'événement déclencheur au développement de la stratégie de croissance) et même les projections de développement des communes voisines. Notamment, dans la catégorie 2, sont connus (et surtout mentionnés) les projets de lotissement alentours, les projets de déviation plus lointains, les évolutions du foncier rennais... Tous renseignements qui manifestent une vision plus systémique de l'environnement, dans laquelle la modification d'un élément lointain réagit localement.

Mais la réévaluation de la place potentielle de la commune au sein du système et la volonté d'agir dans ce sens sont déjà variables selon les communes : une lecture plus optimiste va de pair avec un projet d'attraction plus développé. Cette lecture est celle de la place sur le réseau mais aussi des atouts internes de la commune.

5-3, 1 b) Dépasser le handicap d'une accessibilité médiocre

Car si ces communes se jugent globalement mal desservies -à Lourmais, Rimou et Saint-Malo-de-Phily (indices 1, 2 et 4), la localisation est jugée « problématique », voire « excentrée et enclavée » ; « il reste beaucoup à faire »-, elles n'associent pas à cet enclavement le même déterminisme. Seule la commune de Lourmais a tendance à considérer sa situation comme figée. Les autres communes de la catégorie anticipent davantage la possibilité d'amélioration de leur relation à l'environnement, qu'il s'agisse de modernisations du réseau, du développement d'une capacité à s'imposer à lui ou plus largement du sentiment d'appartenir à un ensemble géographique et/ou institutionnel (communauté de communes de Vitré) porteur d'initiatives. Le projet d'attraction va alors différer.



D'une part, le projet central n'a pas la même vocation : à Lourmais, il est à destination exclusive des habitants et ne saurait susciter un intérêt extérieur. En revanche, il est aussi à destination des touristes à Rimou, dont l'église va être indiquée sur la D 175¹⁷² :

« On aime bien avoir des gens qui s'intéressent ; il y a déjà des itinéraires fléchés et l'office touristique du pays de Fougères qui organise des balades sur plusieurs communes. On sait très bien qu'on ne va pas se développer du point de vue industriel, commercial très peu, l'optique des petites communes aujourd'hui, c'est de développer l'aspect touristique pour attirer les gens. »

D'autre part, les investissements dans le démarrage de la croissance sont d'ampleur variable. A Lourmais, le projet de lotissement sur un terrain acheté depuis un an est encore vague ; son statut communal ou privé n'est pas défini. A Rimou (indice 2), on vend les lots. Quant à Saint-Malo-de-Phily (indice 4), le projet central est plus modeste¹⁷³, mais le cadre du site de promontoire, la valeur architecturale de l'église, la possibilité d'un passage à proximité de la future 2x2 voies Rennes-Redon et la reconversion d'ores et déjà projetée des excavations (liées à la présence de

¹⁷² Qui fait l'objet, dans le cadre du pays de Fougères, d'un projet de requalification en « route touristique » depuis que l'ouverture de l'A 84 l'a vidée de son trafic.

¹⁷³ La structure de ce bourg en hauteur n'est pas linéaire, la centralité est déjà affirmée avec mairie, restaurant et café groupés autour de l'église : le projet se limite en conséquence à une mise en valeur de l'église, en prévoyant de créer sur son arrière un espace de stationnement pour les poids-lourds qui stationnent devant.

carrières qui vont fermer) en plan d'eau nourrissent et signalent un projet d'attraction qui va marquer le paysage communal : « On voit de jeunes couples intéressés par le cadre et la future 4 voies. C'est une occasion de retenir ces gens en définissant des zones à urbaniser. »

Les communes se lancent donc dans le jeu périurbain avec plus ou moins d'optimisme et de moyens, et leur place dans notre tableau s'en ressent. Une commune qui tend à considérer qu'elle possède des caractéristiques spécifiques susceptible de la différencier va saisir davantage l'opportunité de la croissance en réalisant un premier lotissement communal et mettre en œuvre un projet de qualification du centre plus important car visant un public plus large. A Sainte-Anne-sur-Vilaine (indice 5), on retrouve cette influence des potentialités touristiques dans une forme cette fois aboutie. La rénovation du centre-bourg a été effectuée et elle est assez radicale : les éléments du bâti apparaissent dispersés et « coulés » dans la nappe des revêtements décoratifs qui soulignent un espace circulaire assez surdimensionné. Le maire relie très directement ces aménagements au regain d'attractivité de la commune :

« Les gens [qui changent de commune de résidence] préfèrent telle ou telle commune, et se plaisent bien dans la nôtre. Un bourg tout simple mais où il y a de la place, où on circule facilement par rapport aux entourages, qui circulent plus compliqué, plus restreint. On est une des rares communes où il y a autant de places de stationnement, on peut stationner à l'aise dans tous les sens. Les gens sont contents d'avoir ça. On a des gens qui viennent d'ailleurs et qui disent : c'est super chez vous, on stationne facilement. C'est vrai qu'il y a des communes où il faut tourner autour du bourg plusieurs fois quand il y a des manifestations. Si je n'avais pas eu la volonté, enfin pas tout seul, de faire quelque chose... La population augmente surtout depuis qu'on a dit qu'il fallait faire des aménagements du bourg pour donner un cachet à la commune, et puis il y a un effort qui a été fait sur l'habitat. Ca a été le déclic, on a senti que la commune repartait... »

En intégrant dans la stratégie territoriale l'exploitation des potentialités de la relation à l'extérieur, les communes qui se considèrent pourvues d'atouts intrinsèques vont relativiser de plus en plus leur mauvaise desserte. Dans cette commune, l'éloignement (relatif) de la 4 voies n'est pas considéré comme un problème ; la présence de la Vilaine occulte totalement cet inconvénient et permet de miser sur le tourisme, mais également, depuis 4 ou 5 ans, sur la croissance de la population résidente.

Au premier stade (Catégorie 1), ce sont les approches et options municipales définies par rapport aux paramètres « croissance » et « environnement » qui jouent. Si la commune espère attirer (des résidents, des promeneurs...), si cet espoir est conforté par un frémissement de croissance depuis

99, son projet de qualification de la centralité sera beaucoup plus affirmé. Or, c'est ce projet de mise en scène de l'espace qui apparaît comme le premier élément de conceptualisation des interactions entre aménagement et mobilité. C'est dans une large mesure la perception de l'environnement qui fonde ou réduit à néant cet espoir de développement démographique, et plus particulièrement la relation au réseau routier départemental.

Mais le regard porté sur la capacité d'attraction et leur optimisme quant aux perspectives de développement conduit à différencier les communes : Lourmais est pessimiste (c'est aussi dans cette commune que l'accessibilité est la plus sévèrement jugée), Rimou plus confiante (malgré une décroissance quasiment deux fois plus forte entre 1990 et 1999) ; Saint-Malo-de-Phily et Sainte-Anne-sur-Vilaine présentent leur commune comme pourvues de qualités intrinsèques.

Miser sur le tourisme de loisirs semble être un catalyseur essentiel des premières manifestations d'une réflexion et d'une action d'aménagement de l'espace de circulation. Qui attire occasionnellement peut développer un parc de résidences secondaires (et Rimou et Sainte-Anne mentionnent spontanément la proportion importante de résidences secondaires comme caractéristique de leur commune) et celles-ci peuvent se transformer en résidences principales.

Si les communes de la première catégorie s'estiment toutes plutôt mal desservies, elles ne portent pas toutes le même jugement sur leur capacité propre à attirer malgré cette relative mise à l'écart. Lorsque les capacités intrinsèques sont jugées suffisamment bonnes pour s'imposer aux conditions de la desserte, le projet prend forme ; la relation avec l'extérieur est organisée malgré son peu d'évidence. La relation aux axes routiers commence dès lors à être réévaluée : le fait qu'ils ne passent pas sur la commune devient positif puisque les nuisances sont évacuées ; ils ne sont pas bien loin et cette desserte indirecte est suffisante ; le fait d'être entre deux axes peut présenter des avantages pour les couples bi-actifs ; cette localisation « entre-deux » génère de toutes façons un certain trafic dont il est possible de tirer parti. Nous entrons dans la deuxième catégorie : c'est bien cette réévaluation des potentialités de la desserte et son intégration aux perspectives de développement qui s'y généralisent. La vision systémique du territoire départemental s'y impose, mais une nouvelle différenciation apparaît : une vision parfois très concurrentielle des liens qui unissent les éléments du système conduit à un rétrécissement de l'échelle des enjeux.

5-3, 2 Marché des résidents, marché des emplois

Les communes qui suivent ont intégré l'importance de la mobilité dans le développement et donc celle de leur situation par rapport au réseau et dans leur environnement. Celle-ci n'est jamais

jugée négativement. Même en étant un peu à l'écart des axes structurants, les communes estiment pouvoir tirer parti des migrations quotidiennes et résidentielles. L'espace environnant dispose d'une offre attractive en termes d'habitat ou de services, qui complète ou concurrence la leur, mais crée un ensemble potentiellement dynamique.

Mais apparaît alors une différenciation importante : tirer parti des flux de déplacements peut se faire selon deux directions. La distinction entre communes « à vocation périurbaine » et communes « à vocation urbaine » devient ici très opératoire, et influence l'approche de la mobilité dans ses manifestations intra et extra-communales.

Une distinction très nette apparaît dans la catégorie 2 entre les communes qui s'estiment localisées sur le réseau structurant et celles qui s'estiment à côté du réseau, mais néanmoins bien desservies indirectement (car entre deux axes) et à l'abri des nuisances. Les premières tendent à se considérer comme des pôles sur ce réseau. En tant que pôle, elles ont une vocation urbaine et ce sont des activités qu'elles entendent attirer. Les secondes, en revanche, acceptent de faire reposer leur identité et leur avenir sur la vocation résidentielle et/ou touristique qui se dessine dans la catégorie 1. Elles valorisent leur cadre comme « décor », attractif pour des populations qui souhaiteraient y résider tout en travaillant, consommant majoritairement ailleurs, ou simplement en faire usage ponctuellement, dans le cadre de leurs loisirs (tourisme vert / résidences secondaires).

5-3, 2 a) L'enjeu des déplacements liés à l'emploi dans les communes à « vocation urbaine »

Le projet d'aménagement va être conditionné par ce postulat : le développement d'une commune passe par la présence d'emplois. Ce sont eux qui attirent les populations.

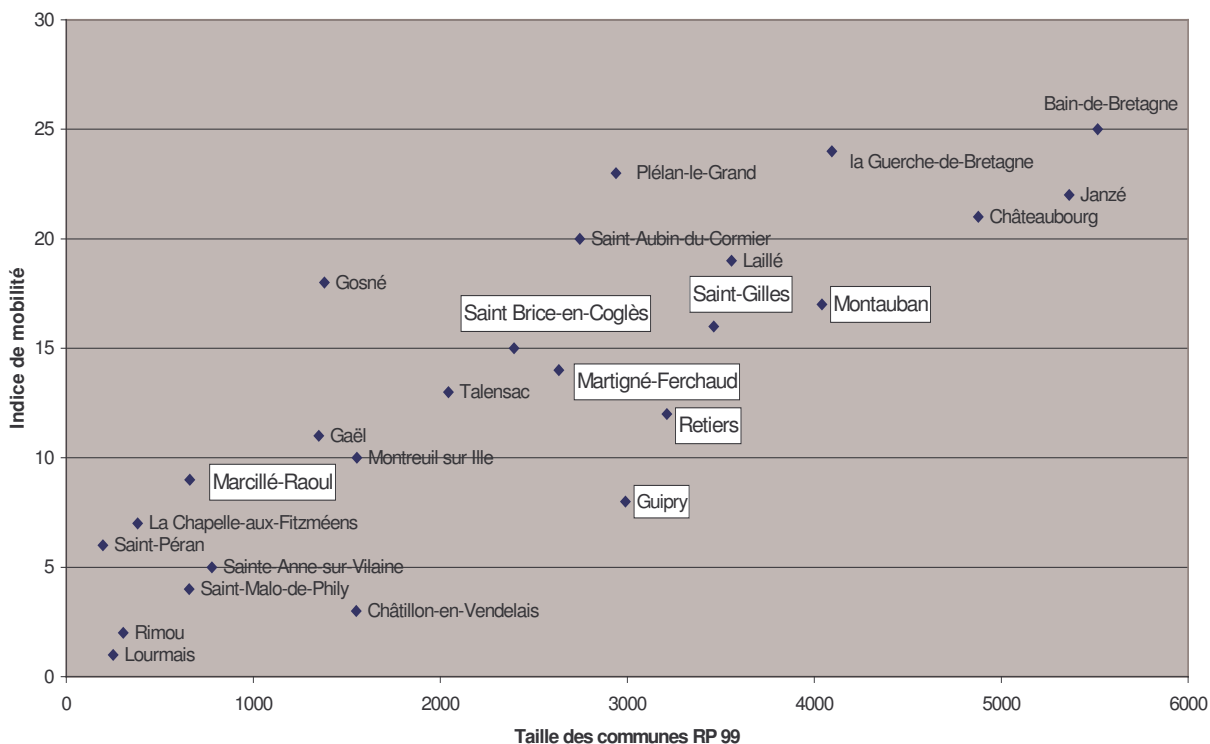
La position de Marcillé-Raoul est très nette sur ce point :

« A Marcillé, l'atout principal, c'est l'usine. Pas le cadre naturel. Je préfère que les gens aient du boulot ici. Qu'on ne vienne pas me parler d'aménagement du territoire en plantant deux trois sapins, en disant que les gens viendront avec leur sac à dos. Ici, c'est pas un zoo pour urbains. »

Ce désir d'attirer ou de favoriser le maintien des activités se traduit par une conception très restrictive de ce qu'est une bonne desserte : la localisation sur le réseau primaire est une condition *sine qua non*. Les voies importantes qui ne passent pas sur le territoire communal n'ont pas de valeur. La RD 175, outre le peu de crédit accordé à la dimension touristique de sa valorisation, n'apportera rien aux communes qui ne se situent pas sur son passage :

« On se bat, enfin pas moi non, mais Tremblay, Antrain, Saint-Aubin, Sens se battent comme des lions pour que le Mont-Saint-Michel soit indiqué quand vous sortez de Rennes par la D 175 et non par l'A 84. Nous ça ne va pas nous apporter grand-chose mais le passage va dynamiser Antrain et Tremblay. »

Relation taille démographique / indice de mobilité



L'autoroute qui est censée dynamiser le pays est beaucoup trop lointaine pour générer des retombées positives ; au contraire, dans cette représentation très « concurrentielle » de l'environnement, elle a un impact négatif.

« L'A 84 ne nous apporte rien. La zone d'activités d'Antrain aura du mal à se remplir avec le développement autour de l'A 84. Le pays nous dit que ça viendra, mais... Le pire c'est qu'on a des artisans du canton qui s'en vont à Saint Eustache [à proximité de l'A 84 et hors de la communauté de communes à laquelle appartient Marcillé-Raoul]. La ville de Fougères a fait tout ce qu'elle a pu pour nous voler l'A 84, en lui faisant faire un abcès énorme. Le tracé normal, c'était la D 175. On serait à 7 km de l'A 84 ! » Et encore... le développement communal (emplois + population attirée par les emplois) n'en serait pas forcément si sensible : « Je suis même pas sûr, on serait un peu loin quand même ».

Gérer la mobilité communale consiste dès lors à offrir emplois et services sur place, et à en favoriser l'accessibilité. Les actifs doivent pouvoir accéder facilement aux lieux d'emplois lorsqu'ils viennent de l'extérieur, mais aussi investir facilement la commune car les statuts d'actif et de résident sont très susceptibles de se recouper. Le modèle de la ville « à portée de mains » est ici valorisé.

« Maintenant avec l'usine, on peut avoir l'un des deux actifs du couple qui travaille à Marcillé-Raoul. Pourquoi ne pas habiter sur le lieu de travail d'un des couples ? Ca permet de n'avoir qu'une voiture et d'éviter des frais importants. C'est quelque chose d'important pour les nouveaux arrivés : se déplacer à vélo, n'avoir que cinq minutes pour rentrer chez soi surtout pour une jeune mère de famille. »

L'identité de la commune repose sur ses échanges avec l'extérieur, que la fonction résidentielle ne doit pas perturber. Un certain pragmatisme préside à la gestion de la mobilité qui n'est objet d'intérêt que par contre-coup : elle sert l'activité donc ne doit pas être entravée. A Marcillé-Raoul, les premiers aménagements du bourg auront lieu dans la partie où sera localisée l'usine, en fonction de cette priorité d'accessibilité :

« Pour le moment on est bloqué parce qu'on n'a pas le projet d'usine. Il faut que les camions et les salariés puissent rentrer dans l'usine en toute sécurité sans gêner la circulation, on aura un aménagement à faire. »

L'approche est fonctionnelle et non formelle. Elle peut prendre la forme d'une réflexion intéressante sur la localisation optimale des générateurs de trafic, mais là encore dans une optique d'efficacité fonctionnelle. La progression vers les catégories « limitation » du graphique est retardée (Cf. plus bas). Notamment, ces communes vont accueillir l'opportunité d'une déviation proposée par le Conseil général avec beaucoup plus de réticences : c'est là un des événements-type essentiels dans l'orientation des politiques locales de mobilité. En effet, face à cette étape, les deux catégories de communes n'ont pas la même attitude. Les communes urbaines refusent en premier lieu la déviation, ou négocient longuement son tracé en ayant à cœur, d'une part, d'en faire d'abord une infrastructure de desserte du bourg afin d'inciter les automobilistes à y pénétrer ; d'autre part, d'obtenir qu'elle desserve d'éventuelles zones d'activités excentrées. Il est difficile pour elles d'accepter l'extériorisation, pour ainsi dire, de l'interface entre le bourg et l'extérieur, car ces échanges économiques avec l'environnement définissent le projet territorial. Ces tergiversations ajournent la réalisation de l'équipement, qui finit par s'effectuer dans un contexte foncier plus contraignant, soulevant de nombreuses problématiques : rapport au centre, rapport aux zones d'activités existantes, proximité des zones d'habitat. La commune urbaine est alors contrainte de développer une réflexion beaucoup plus riche que la commune périurbaine sur les synergies à mettre en œuvre entre périphérie et centralité.

Au contraire, les communes à « vocation périurbaine » acceptent rapidement la déviation pourvu qu'elle n'oblitére pas les capacités d'extension de l'habitat ; cet équipement reste extérieur à leur

réflexion sur la mobilité, qui s'oriente de plus en plus vers la valorisation de leur centralité désormais préservée. Le développement d'une « mobilité-urbanité » accompagne ce projet, de plus en plus à connotation sociale, de création d'un cadre interne de vie qualitatif pour la communauté.

La volonté d'attirer des activités va de pair avec une vision différente de la mobilité dans le sens où le caractère structurant des infrastructures est perçu comme très localisé ; le traitement de la mobilité au niveau communal est également très localisé, autour de l'accessibilité des générateurs de déplacements. Il n'en va pas tout à fait de même avec le « marché » résidentiel : la rente de localisation est plus diffuse. La proximité rennaise est perçue comme un atout, et non comme une concurrence. Les enjeux de la mobilité interne à la commune investissent un territoire plus vaste puisqu'ils sont reliés à une problématique d'habitat.

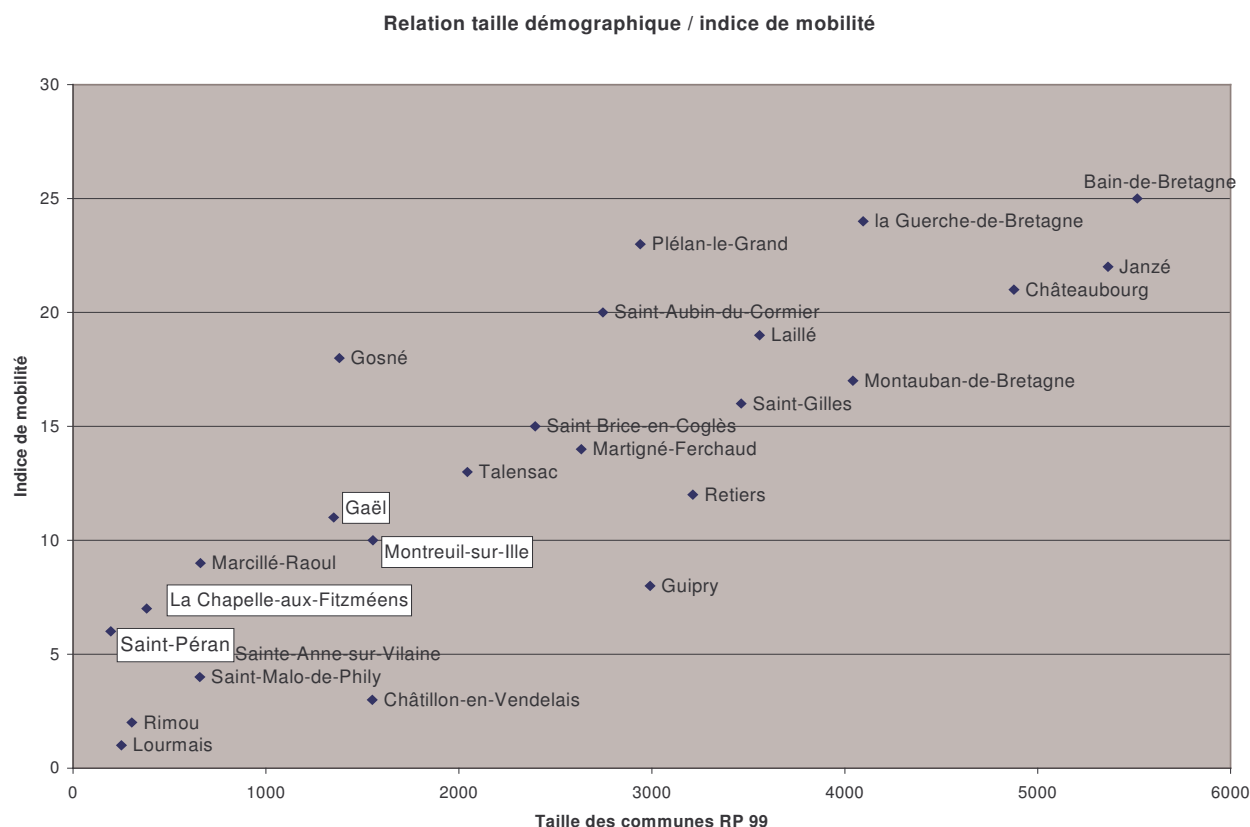
5-3, 2 b) L'enjeu des déplacements autour du domicile dans les communes à « vocation périurbaine »

Ces communes axent leur développement (d'ailleurs fort dans cette catégorie 2) sur une offre d'habitat au label « rural », ce qui signifie, entre autres, des conditions de circulation aisées sur un espace joliment organisé et sécurisé (on observe chez elles une tendance à procéder à l'enterrement des réseaux d'électricité beaucoup plus tôt que dans les communes à « vocation urbaine »). Ici, c'est la mobilité des résidents qui est gérée, pas celle des actifs entrants. C'est le charme « villageois » des échanges internes à la communauté qui doit être travaillé.

Pour ces communes, la qualification de la centralité est essentielle. Le projet central intègre la mobilité sous un angle plus formel, il s'agit ici de faire un « beau bourg », qui incite les résidents (ou les touristes) à s'y rendre alors qu'ils n'y ont pas d'obligation concrète. Le travail porte sur les vides autant que sur les pleins, sur l'inscription paysagère des lotissements (l'habitat en hameaux est aussi valorisé, non pour protéger l'agriculture mais le paysage) comme sur les chemins piétonniers. Le projet le plus emblématique sur ce point est celui de Saint-Péran qui vise à acheter des terrains autour de l'église pour avoir toute une zone à aménager en « creux » : ces espaces non construits vont souligner l'aspect architectural du centre-bourg et servir les besoins en espace des manifestations organisées. Les manifestations culturelles prennent en effet dans ces communes une certaine importance, car ce sont elles qui portent une polarité défailante faute d'activités. L'organisation de l'espace doit répondre aux besoins pourtant très ponctuels de ces

événements.

L'attention portée au cadre interne de vie pousse ces communes à développer rapidement un projet d'organisation de l'urbanisation très formalisé (dans le discours) : il peut être axé sur de faibles densités (valorisation de la forme étale du bourg), sur une offre d'habitat en campagne (un mitage « masqué » par la végétation).



La concrétisation de ce projet discursif est aléatoire : fonctionner par la démographie suppose de s'adapter à la demande, et le mitage comme la densification du bourg prennent des formes peu maîtrisées. En effet, dans ces communes souvent en croissance, l'absence de contraintes réglementaires est, dans un premier temps, appréciée.

« Si j'avais eu un POS je n'aurais pas eu autant de constructions, parce qu'une fois que le POS est arrêté... Là, on explose. C'est une bonne chose : une commune qui n'accueille pas régresse. » (La Chapelle-aux-Fitzméens, indice 7)

A Talensac (indice 13), on reconnaît que cette absence a permis la croissance.

En ce qui concerne l'habitat dans le bourg, un cas de figure qui se présente souvent est celui du terrain qu'on destinait au stationnement et qui finalement trouve preneur pour une construction de petits logements. A Gaël, par exemple :

« Disons que le bourg de Gaël est comme il est : on manque de stationnement, ça c'est clair. Bon, à côté, là où ils vont construire des logements, on voulait acheter pour faire des parkings, maintenant il y a un agriculteur qui a voulu acheter pour faire des logements, six logements en locatif...c'est très bien comme ça... ça nous aurait coûté cher de les faire nous-mêmes. »

Mais au fur et à mesure de cette croissance périurbaine, le projet d'organisation interne en lien avec la mobilité finira par imposer l'usage des documents d'urbanisme. La densification accidentelle va devenir projet d'urbanisation et supplanter le désir de préservation d'une certaine ambiance de sous-densité (attractive pour la promenade comme pour l'habitat) : car si les résidents doivent avoir envie d'aller dans le bourg, ils doivent aussi pouvoir y résider s'il sont contraints de se déplacer à pieds.

En effet, progressivement, ces communes vont s'intéresser aux déplacements des personnes à mobilité réduite puisqu'il s'agit de rendre accessibles des services inexistantes sur la commune. La réponse est d'abord dans l'intérêt porté au transport collectif, qu'il soit départemental ou communautaire, un intérêt qu'on ne retrouve pas dans les communes à « vocation urbaine » (à moins qu'en tant que président de la communauté de communes, leur maire ne soit obligé de porter politiquement cette action intercommunale, mais là encore des doutes sont exprimés sur le rapport coût-avantage de ce système). Très vite, ces communes cherchent également à diversifier leur offre d'habitat, d'abord pour saisir toutes les occasions de croître en population, mais ensuite pour accueillir les personnes âgées isolées.

5-3, 3 Dans le cycle de l'urbanisation : le temps de la maîtrise

Dans le cas des communes plus grosses de la partie supérieure du tableau, il y a eu attraction à un moment ou à un autre. Celle-ci se poursuit ou décline : la problématique est donc celle d'un processus d'accumulation, à enclencher ou à maîtriser. Il faut intégrer à l'existant, faire en sorte que les arrivées ne le déstructurent pas, ou qu'il n'entrave pas l'attraction en constituant un héritage lourd à gérer. Au projet d'attraction se mêle un projet d'organisation, un projet de forme urbaine rétroactif, auquel est intégrée la mobilité ou plutôt la gestion de ses dysfonctionnements. Ainsi que le constatent J-C. Pradeilles, M-C. Fourny et B. Pagand (1997b), la planification du développement n'intervient souvent qu'en second temps (les P.O.S ne sont approuvés qu'une dizaine d'années après le début de la phase de forte croissance), en mode correctif de régulation et non d'anticipation : « la représentation des modes d'urbanisation comme désordre à organiser se construit donc progressivement et ne devient norme qu'après sa diffusion dans le public, par les techniciens et par les élus. » (Ibid.). Mais l'organisation spatiale devient alors « intérêt

collectif », objectif d'intervention et outil dans la mise en œuvre de la maîtrise publique. La puissance publique locale cherche à mettre réellement en œuvre le « modèle territorial périurbain », par affirmation de la vocation du territoire par rapport aux autres espaces, et de son rôle propre de garante de ce destin.

5-3, 3 a) La maîtrise du débordement démographique des communes à « vocation périurbaine »

A ce stade de notre échantillon, les communes à vocation périurbaine sont des communes qui attirent, comme Gosné, Laillé (également Talensac¹⁷⁴), et sont passées rapidement du stade de village à celui de petit centre. La dynamique résidentielle de la croissance a compromis les projets d'organisation antérieurs : ces communes cherchent à faire une « pause » dans la construction. Elles n'en ont pas toujours les moyens opérationnels mais travaillent à les acquérir (l'urgence du P.L.U est décrétée) ou à négocier avec les lotisseurs pour que la mise sur le marché des lots prévus se fasse par tranches annuelles plus réduites. Il s'agit de se donner le temps et les moyens de la réflexion : où localiser les futures constructions et comment diversifier davantage les types d'habitat ?

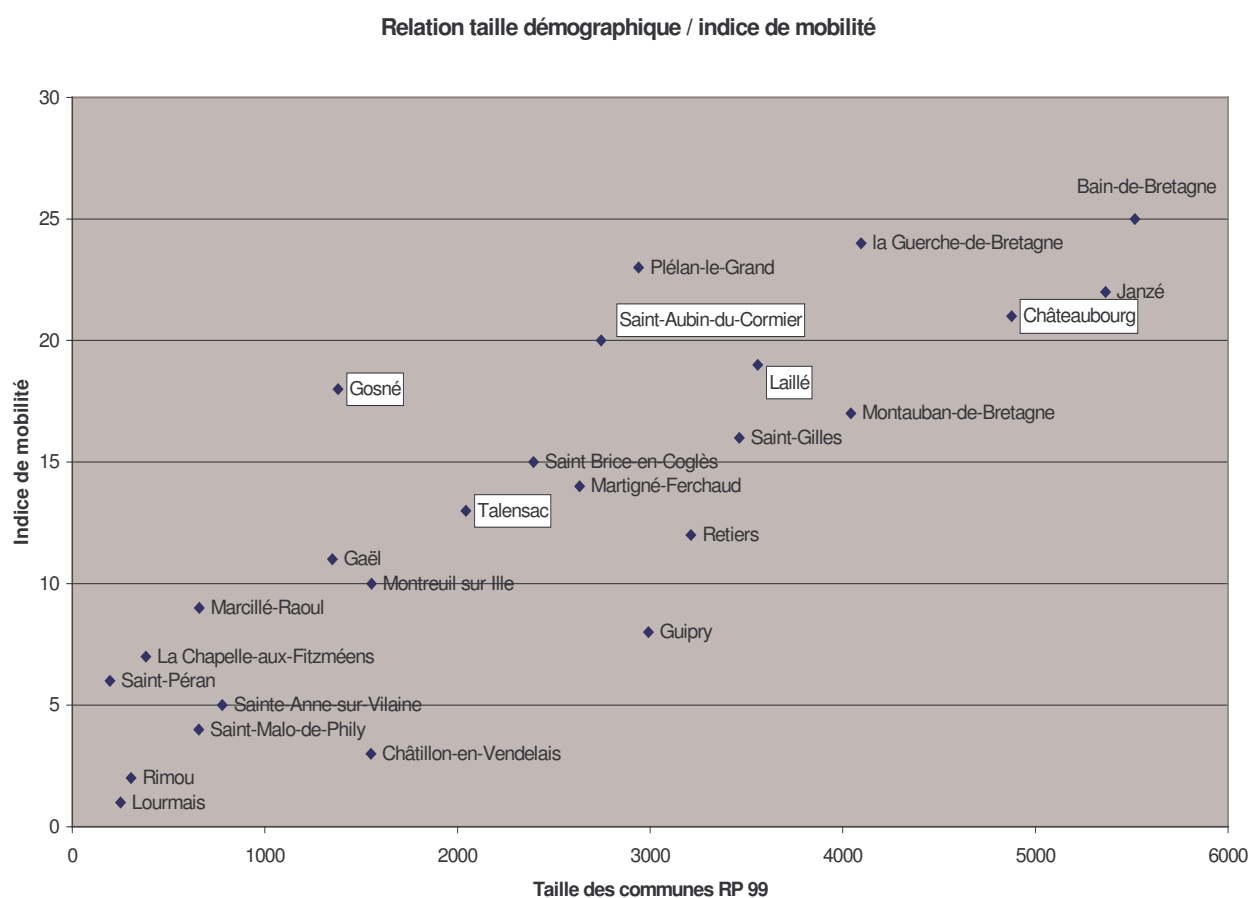
Ici, la densification peut devenir projet car elle est le moyen de renouveler la population. Elle a souvent été accidentelle comme on l'a vu dans les communes à « vocation périurbaine » situées en amont, au développement plus lent ou plus récent : renflouer le bourg et offrir du « petit logement » y sont des motivations qui poussent à saisir les opportunités, mais elles ne sont pas théorisées dans un projet global de forme urbaine. Ce projet se formalise dans les communes périurbaines en croissance forte, souvent *a posteriori*. Il se caractérise par le lien fort qui est fait entre formes urbaines et mobilité ; faute de pouvoir vraiment agir sur l'un, on agit sur l'autre. Le décalage entre la vigueur du projet et la structure assez éparse de lotissements accolés est flagrant, mais l'ampleur de la seconde explique la première.

Dans ces communes qui « vivent » de l'habitat, les projets d'organisation urbaine deviennent très formalisés dans le discours car il en va de la capacité de la commune à maintenir son attraction en préservant un certain cadre de vie. Ils peuvent aller jusqu'aux velléités de multiplier les centralités pour souder autour d'elles les morceaux d'urbanisation.

Souvent submergées par une croissance qui a malmené leur projet de structuration interne, ces communes tentent donc de reprendre le contrôle d'un phénomène qui, loin de faire vivre leur

¹⁷⁴ Si l'on excepte une période de creux au début des années quatre-vingt-dix qui compromet le résultat intercensitaire de cette période, Talensac a presque doublé sa population depuis 1975.

centralité, l'étouffe ; en effet, le lien entre un centre densifié suivant les opportunités et les zones de mitage –espaces qui, tous deux, ont répondu aux deux facettes de la demande en logement- n'a pas été suffisamment pensé dans le projet global compte tenu de la rapidité de l'urbanisation. Leur projet urbanistique et social est d'autant plus affirmé dans le discours qu'il peine à prendre forme dans la réalité ; ce faisant, il acquiert une dimension fondamentale de rejet de cette mobilité qui a pris un aspect chaotique sur tout le territoire communal. Il s'agit désormais de construire un centre-ville non plus attractif pour les populations -qui arrivent en nombre quoi qu'il en soit- mais conforme à l'imagerie d'un tissu social villageois soudé. Même les infrastructures externes au centre, qui conditionnent leur accessibilité, sont dévalorisées dans le discours en tant que coupures.



Le discours devient très « social », c'est-à-dire que ce n'est pas l'efficacité du fonctionnement de l'organisme urbain qui prime (efficacité de la desserte interne et externe) mais les considérations de convivialité (ce d'autant plus facilement que ces communes n'ont en général pas à se soucier de leur accessibilité souvent très bonne). La référence à une communauté villageoise soudée et solidaire est menacée, le fantôme de la cité-dortoir se fait plus précis. Pour l'exorciser, le projet urbain est un projet social pour la communauté, qui combine organisation de l'urbanisation, de l'animation commerciale et politique de déplacement. L'action sur les formes matérielles est aussi action sur le lien social qui s'y inscrit :

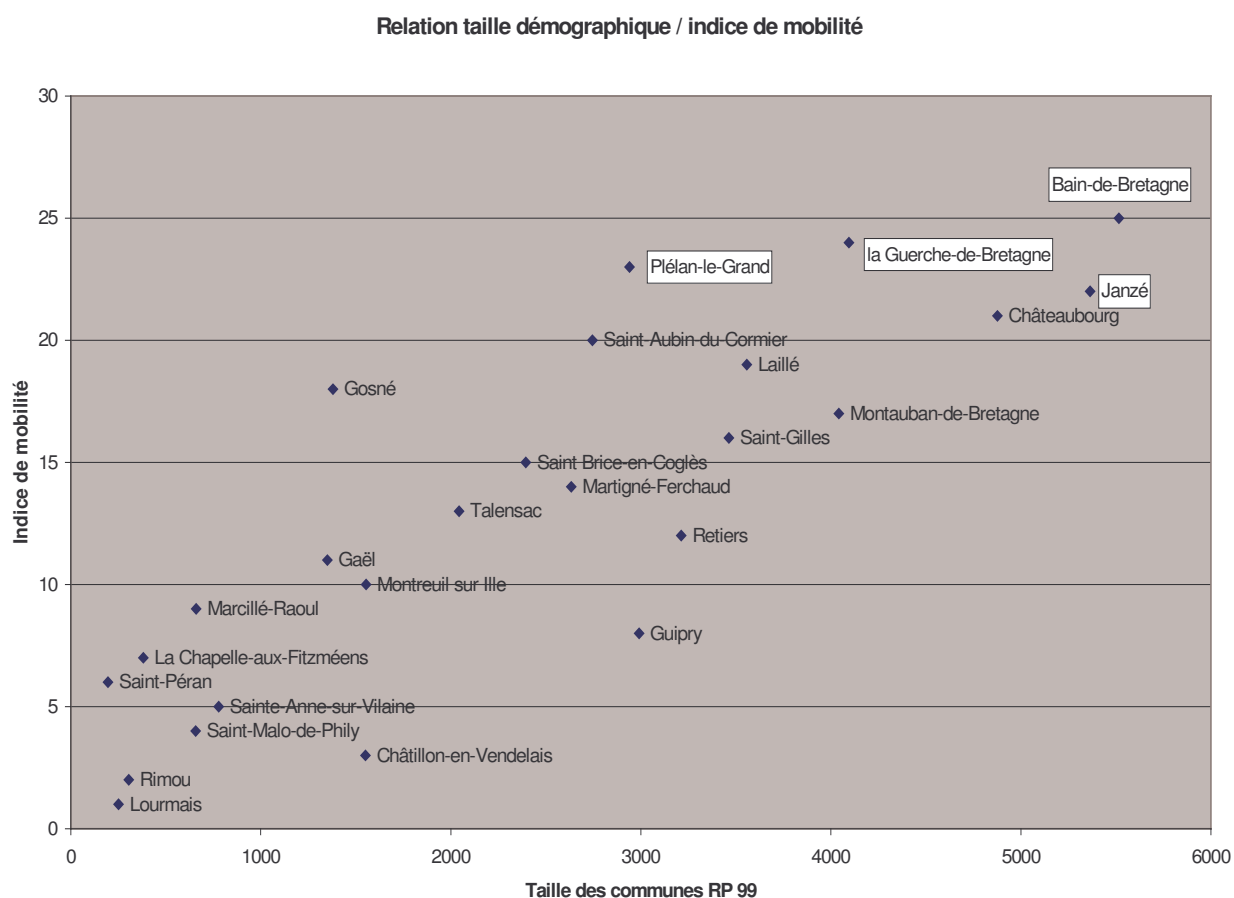
« On a vraiment l'impression que Rennes s'étend de plus en plus. C'est flagrant : la vocation rurale d'une commune comme la nôtre, qui définissait notre territoire il y a 20-25 ans change totalement, au niveau de l'habitat en particulier. Le tissu rural est toujours présent mais les habitants et les habitudes changent. Je connais bien la campagne, ce qui était des champs auparavant, c'est devenu des programmes de pseudo-lotissements de la part de privés. C'est quelque chose que nous au niveau communal on ne contrôle absolument pas parce qu'on est sous carte communale. Or, pour moi, c'est une des clefs de voûte : ne pas laisser les choses se faire toute seules, un minimum maîtriser le développement. Sinon, on risque d'avoir de l'habitat un petit peu diffus. (...). Il y a vraiment un aspect à privilégier dans les petites communes, c'est maintenir le commerce. Je suis en train de réfléchir à tout ça parce que j'ai vu des choses sur des initiatives municipales où la municipalité devient propriétaire des bâtiments et nomme un gérant, un employé. Pour nous, en termes de dépenses de fonctionnement, ce serait énorme, mais le commerce a aussi un but social. (...) Ma commune, dans dix ans, je sais comment je ne voudrais pas la voir : complètement étendue, disloquée, avec de l'habitat partout et plus de vie locale, communale et rurale. Mon objectif serait d'être ouverte aux populations locales mais qu'elles puissent s'identifier à ce qu'on est aujourd'hui à Gosné, de maintenir le tissu. Le cadre pour le moment est un peu décousu chez nous mais on espère pouvoir en faire des choses. L'image globale de Gosné, telle que je la reçois, pêche au niveau de l'habitat : c'est diffus. Les hameaux c'est bien, il y a une vie dans les hameaux, la notion d'hameau je suis pour, ce que je n'aime pas trop, c'est l'habitat le long des axes principaux parce qu'il n'y a pas vraiment de vie de hameau dans ces cas là. Je suis plus mitigée par rapport à ça, c'est quelque chose que je ne souhaite pas développer trop. Au niveau du bourg, il manque une possibilité de se déplacer en toute sécurité à pieds. Et ça, pour moi c'est le truc ... Il y a la configuration même du bourg qui fait que c'est difficile. Dans toutes les perspectives foncières qui s'offrent à nous, j'essaie de voir comment on pourrait trouver des liaisons piétonnières. Il y a notamment un ou deux terrains qui personnellement me semblent particulièrement importants parce qu'ils pourraient permettre de répondre à cette sécurité piétonnière en créant des voies d'accès piétonnières, purement piétonnières. Ca pour moi, c'est... ça fait que le dimanche après-midi, les gens peuvent se promener dans le bourg, ça fait que les enfants peuvent aller de l'école à un coin de sport... (...) A l'heure d'aujourd'hui, l'habitat il est là, il est là, il est là. Moi je sais que j'habite en pleine campagne, si je n'avais pas les enfants allant à l'école -donc je vais à l'école, donc je passe par les commerces-, qu'est-ce que je vais aller m'embêter à aller dans le bourg ? C'est pourquoi c'est important de matérialiser le passage des gens, donc il faut aussi que leur habitat soit recentré autour du bourg. » (Gosné, indice 18)

La relation avec l'extérieur n'est ici plus du tout « nourricière », mais plutôt menaçante et envahissante -d'où le rejet des nécessités du trafic automobile, qui correspond à l'importation dans la commune de problèmes de la « grande ville » et va à l'encontre de la revendication

symbolique d'autonomie (J-C. PRADEILLES et al., 1997b). Les commerces fonctionnent pour des raisons internes (bonne volonté des habitants ou efficacité de la gestion). Pour conjuguer l'héritage rural et les aménités désormais urbaines que réclame la taille démographique atteinte, l'attention se porte non seulement sur l'habitat (recherche sur l'organisation du tissu "urbain" pour accueillir dans de bonnes conditions : fronts bâtis, cheminements piétons dans le bourg, larges trottoirs, équipements socio-culturels), mais aussi sur les commerces et l'artisanat.

Cependant, la distinction entre vocation urbaine et périurbaine devient moins opératoire pour la simple raison qu'il y a reconversion des stratégies. Les communes « urbaines » se convertissent aux possibilités d'un développement démographique moins aléatoire que la déconcentration des activités (c'est parfois à ce moment qu'elles procèdent à l'enterrement de leur réseau).

5-3, 3 b) La maîtrise du passage de l'effet « place centrale » à l'effet de taille des communes à « vocation urbaine »



Certaines mettent en œuvre une politique d'ouverture à l'urbanisation assez brutale pour saisir l'occasion de développement (Janzé) : la forme urbaine, et les questions de mobilité, repassent alors un peu au second plan. Elles « emmagasinent » avant toutes choses.

D'autres, dépendantes d'une accessibilité qui ne va plus de soi, hésitent entre les deux stratégies : elles voudraient continuer à attirer des activités, mais ne pas se dépeupler. Or, elles n'offrent pas les mêmes conditions de vie. Elles mettent à leur tour en œuvre une politique centrale assez « anti-mobilité » (réinjectant des formes urbaines et des formules traditionnelles -proximité, densité, mixité- face à l'incapacité de développer une esthétique et un « aménagement de la mobilité »), et reportent leur investissement dans l'économie sur une périphérie qu'elles tentent d'équiper en infrastructures viaires lourdes en mobilisant leurs relations au Conseil général.

Leur développement démographique s'effectue alors au prix d'une politique d'aménagement faisant « le grand écart » entre la périphérie (expansion de lotissements peu planifiée, et de zones d'activités) et le centre, dans lequel les exigences de l'activité en matière de mobilité seront partiellement sacrifiées. Prendre son temps pour organiser la croissance sur un plan fonctionnel comporte un risque qu'elles sont désormais moins décidées à courir : celui de laisser passer la croissance.

Celle-ci étant moyennement au rendez-vous, la position centrale reste affirmée par l'histoire (mise en valeur dans les aménagements centraux qui s'imposent au détriment de la mobilité) et souvent le transport communautaire qui, orienté vers le pôle, matérialise la dépendance des communes environnantes (nous y reviendrons).

L'analyse des représentations qui fondent les stratégies territoriales et modèlent l'action publique permet de cerner certaines des modalités selon lesquelles les élus constituent la mobilité en « problème », ou plutôt en dimension d'un problème plus large, et définissent des mesures. En constituant le traitement de la mobilité en enjeu élargi de l'intervention publique, les élus font intervenir la notion de décision. Les différences entre les stratégies territoriales imposent alors un autre classement des communes, qui diffère de la catégorisation définie à partir de l'analyse de la mobilité. Plus les catégories en question comprennent des communes développées démographiquement, plus les représentations et les stratégies divergent et en défont l'unité. Ce qui est logique car les occasions concrètes de prises de position se sont multipliées.

5-3,4 Potentiel et limites du tableau : quelles possibilités d'itinéraires divergents ?

Nous avons vu ce qui unifiait les catégories : les individus de chacune d'entre elles présentent une lecture de l'espace et de ses mouvements semblable. Mais certaines communes apparaissent

en décalage démographique ; d'autres présentent des difficultés de classement car l'ensemble des croix correspondant à leur discours est moins nettement concentré sur une catégorie. Ces situations un peu « anormales » par rapport au tableau témoignent d'options différentes prises par rapport aux enjeux majeurs de développement territorial que nous avons explicités pour chaque catégorie de communes. La question est de savoir si les prises de position effectuées sur la base de conceptions différentes sont de nature à orienter durablement le devenir de la commune.

Elles sont en tous cas de nature à accélérer ou différer sa progression dans l'itinéraire de traitement de la mobilité : en cela, la représentation d'une approche « urbaine » ou « périurbaine » de la vocation communale nous semble discriminante.

Mais le brouillage lié aux reconversions de stratégies manifeste une tendance à la convergence des itinéraires.

5-3, 4 a) Les divergences de stratégie territoriale expliquent les différences de rythme

Il nous semble que la vocation urbaine des communes est de nature à retarder leur progression dans le graphique : avec l'approche plus fonctionnelle, de nombreux aspects de la réflexion sur la mobilité passent au second plan. La progression dans le tableau, vers les catégories « limitation », est plus lente -indépendamment d'une croissance démographique de rythme chaotique, peut-être lors des vagues d'implantation d'activités, croissance qui pour nos communes urbaines a souvent correspondu à la période 1962-1975.

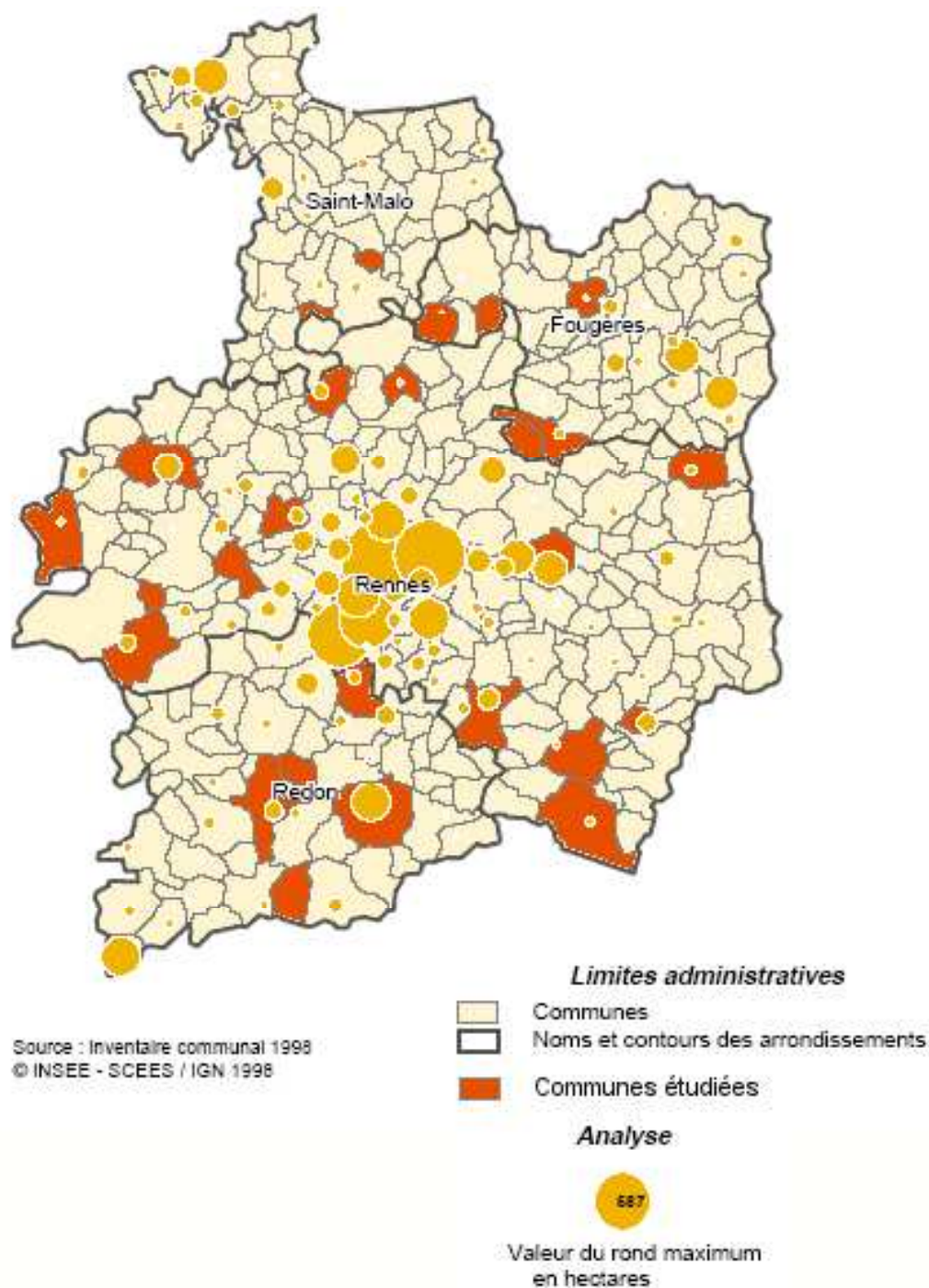
Elle est cependant susceptible de se faire, et on trouve des communes « urbaines » dans les catégories 3 et 4. Mais ces communes ont effectué une reconversion partielle vers la périurbanité comme identité : l'éventuelle stagnation des activités est compensée par un certain décollage démographique.

Les communes à vocation périurbaine sont en revanche globalement en avance dans le tableau car elles ont un projet de développement et de traitement de la mobilité.

Leur progression peut y être rapide, plus rapide qu'une croissance démographique parfois soutenue, parce que l'intégration de la mobilité au projet territorial de « cadre de vie » va nécessiter un contrôle accru de ses effets. C'est pour cela qu'une commune comme Gosné (indice 18) est particulièrement surclassée, ainsi que Saint-Péran (indice 6), La Chapelle-aux-Fitzméens (indice 7), Talensac (indice 13) dans une moindre mesure.

Cependant, la progression vers les catégories « limitation » est très liée à ce rythme important de

Figure 37
Les zones d'activités en Ile-et-Vilaine



Source : cartographie de l'inventaire communal 1998, INSEE

Les hectares ainsi représentés doivent être croisés avec les revenus de la taxe professionnelle pour rendre compte du poids de l'économie dans la stratégie de territoire (Cf. figure suivante et commentaire).

croissance qui, par ses débordements, incite à une gestion plus ferme de la mobilité, faute de pouvoir mettre en œuvre un projet d'organisation urbaine (de toute la commune et non uniquement du centre) ambitieux mais un peu tardif. Ainsi, lorsque la croissance démographique est aléatoire, on retrouve ces communes « périurbaines » dans la catégorie 3. Lorsqu'elle est au rendez-vous, les communes périurbaines passent dans la catégorie 4 et la mise en œuvre du projet de forme urbaine devient, dans le discours, urgent et assez radical (car dépassé et compromis dans les faits) : Gosné, Laillé, Saint-Aubin-du-cormier ont en commun d'avoir un projet « social » de mobilité (maîtrise de ses impacts sur la sociabilité de la communauté quitte à l'entraver), quand les communes urbaines de la catégorie 3 ont encore un projet plus « économique », qui cherchent à localiser de façon réfléchie les activités pour les faire vivre, agissant ainsi sur la localisation des générateurs de déplacements.

5-3, 4 b) Différence de rythme ou différences d'itinéraire ?

Ce clivage explique ainsi certaines des « anomalies » de classement : les communes « préoccupées » par l'emploi apparaissent sous-classées par rapport à leur taille. C'est le cas de Châtillon-en-Vendelais (indice 3), Guipry (indice 8) et de Retiers (indice 12). La figure 37 confirme que ces communes disposent de zones d'activités (la taille en apparence réduite de celle de Retiers ne rend pas compte de l'importance des revenus que procure la taxe professionnelle à cette commune. Il en est de même pour Marcillé-Raoul, commune typiquement à vocation urbaine). L'importance des activités dans la stratégie communale se reflète aussi dans la structure de la fiscalité (Cf. figures 38 et 39).

- Le retard des communes « à vocation urbaine » :

Châtillon-en-Vendelais, malgré sa taille, fait peu de cas de la problématique mobilité. En réalité, son espace circulaire présente des caractéristiques plus en lien avec son statut de bourg, avec notamment l'existence de trottoirs. Le projet de rénovation du centre mêle aux actions « classiques », déjà effectuées dans des communes plus petites, des actions qu'on ne retrouve que dans les communes plus importantes :

« Ce qu'il faudrait faire dans les cinq ans c'est refaire les trottoirs pour sécuriser, effacer les réseaux, réaménager les environs et la place centrale pour faire des parkings en déplaçant le monument aux morts... Ce sera une occasion de repenser le centre : faire quelques petits ronds-points et des sens uniques parce que quand les gens arrivent, ils ne savent pas trop où aller, le bourg est mal foutu. »

On voit que, contrairement aux projets de la catégorie 1, il ne s'agit pas de mettre en scène une centralité « villageoise », mais de gérer une circulation urbaine. Lorsque ce projet sera mis en œuvre, la commune semble susceptible de progresser brutalement dans le tableau, jusqu'au stade 3, voire 4, car la configuration étroite du bourg mettra peut-être l'accent sur la nécessité d'une gestion fonctionnelle poussée des flux, voire d'une rocade (pour le moment, cette possibilité est envisagée mais de façon très « molle » : il n'y a pas cette urgence caractéristique de la catégorie 4).

Aujourd'hui, la mobilité n'est pas encore à l'agenda. Ce sont les demandes ponctuelles de la population qui initient la formulation de possibles réponses, qui demeurent au conditionnel : « il faudrait... ». Mais il est probable que cette situation ne durera pas. Le contrat d'objectifs (Cf. plus loin) est lancé et, comme tout contrat d'objectifs qui se respecte, il va poser les jalons d'une problématique de la circulation dans le bourg. L'énergie communale va s'investir dans ces questions. Elle en a été détournée jusqu'à présent par d'autres enjeux considérés comme prioritaires : la gestion des activités économiques et l'accueil des populations qu'elles ont attirées. Aujourd'hui encore, le report des questions circulatoires est expliqué par la nécessité de « gérer l'arrivée de la nouvelle entreprise ». Plus sûre qu'une présence touristique qui « consomme bien peu sur place ».

- Des communes en voie de reconversion

Le retard de Retiers s'apparente au même processus : le maire ne s'est pas encore approprié les questions liées à la circulation. C'est en se référant au diagnostic du contrat d'objectifs en cours qu'elle les aborde. Les questions de l'emploi sont en revanche beaucoup plus portées par le discours : l'enjeu de l'emploi féminin, la nécessité d'un travail communautaire concentré sur ces questions et polarisé sur les communes disposant d'un potentiel... Le réinvestissement de l'action municipale dans des aménagements traitant de la mobilité sur un mode qui dépasse le fonctionnel est toutefois en germe¹⁷⁵. La présence de l'usine Bridel-Lactalys n'est plus seulement appréhendée en termes positifs : le problème des camions a incité à adopter un second contournement. Châtillon-en-Vendelais commence d'ailleurs sur ce problème des poids-lourds à envisager la même possibilité, mais là encore c'est le caractère d'urgence qui fait défaut à une réelle détermination des mesures.

Le « retard » de Guipry correspond à ce modèle, mais la reconversion est ici plus franche, encouragée par une croissance entre 90 et 99 nouvellement prometteuse. Le projet municipal est

¹⁷⁵ Il faut préciser que des aménagements ont déjà été faits autour de l'église : la centralité a bien été « qualifiée ».

axé sur le potentiel touristique : la préoccupation du maire est de « faire du beau ». La zone industrielle est pleine et cet ancien adjoint au tourisme et aux relations avec les industries connaît les chiffres de l'emploi. Mais désormais :

« La possibilité maintenant, c'est le développement du tourisme avec le port fluvial. »

Reste de l'héritage de la « vocation urbaine » une problématisation encore tout juste en germe de la mobilité : le passage des camions est un problème mineur, qui crée « un peu de souci » mais sans pour autant susciter encore l'idée d'un barreau de contournement¹⁷⁶.

« J'attends l'étude de la D.D.E et d'un architecte-paysagiste pour faire des ronds-points et ralentir les véhicules dans l'agglomération. »

En attendant, la réponse au problème de sécurité consiste à améliorer la visibilité. La destruction dans ce but d'une maison située dans un tournant suscite le scepticisme de certains habitants.

En cela Guipry appartient bien à la catégorie 2. Sa vocation désormais « périurbaine » n'a pas encore engendré de progression dans le tableau. Elle ne se traduit pas encore par un rejet du transit ni un projet d'organisation urbaine défini. On peut faire l'hypothèse qu'elle est récente : le tourisme et l'habitat sont désormais les opportunités à saisir en priorité, succédant au développement industriel.

5-3, 4 c) Différents degrés de reconversion

Les reconversions de vocation sont nombreuses dans la seconde moitié du tableau. Elles expliquent aussi les aléas de la progression. L'ampleur de la reconversion stratégique vers une vocation périurbaine dépend de l'importance relative des revenus générés soit par les activités soit par la fiscalité des ménages (Cf. figures 38 et 39).

Retiers est ainsi une commune nouvellement convertie aux possibilités du développement résidentiel, comme l'exprime le maire en place depuis 2002 :

¹⁷⁶ Evidemment, cette solution n'est pas forcément envisageable. A Guipry, il nous semble pourtant qu'il serait possible d'orienter les poids-lourds depuis la sortie du pont sur la voie qui s'ouvre à droite de l'axe principal et longe les équipements sportifs pour leur permettre de rejoindre la zone industrielle située de ce côté. Il existe peut-être certaines impossibilités, mais si cette solution avait été envisagée puis abandonnée, elle aurait sans doute été mentionnée dans le discours.

Figure 38 -
Revenus nets imposables par foyer en 1996

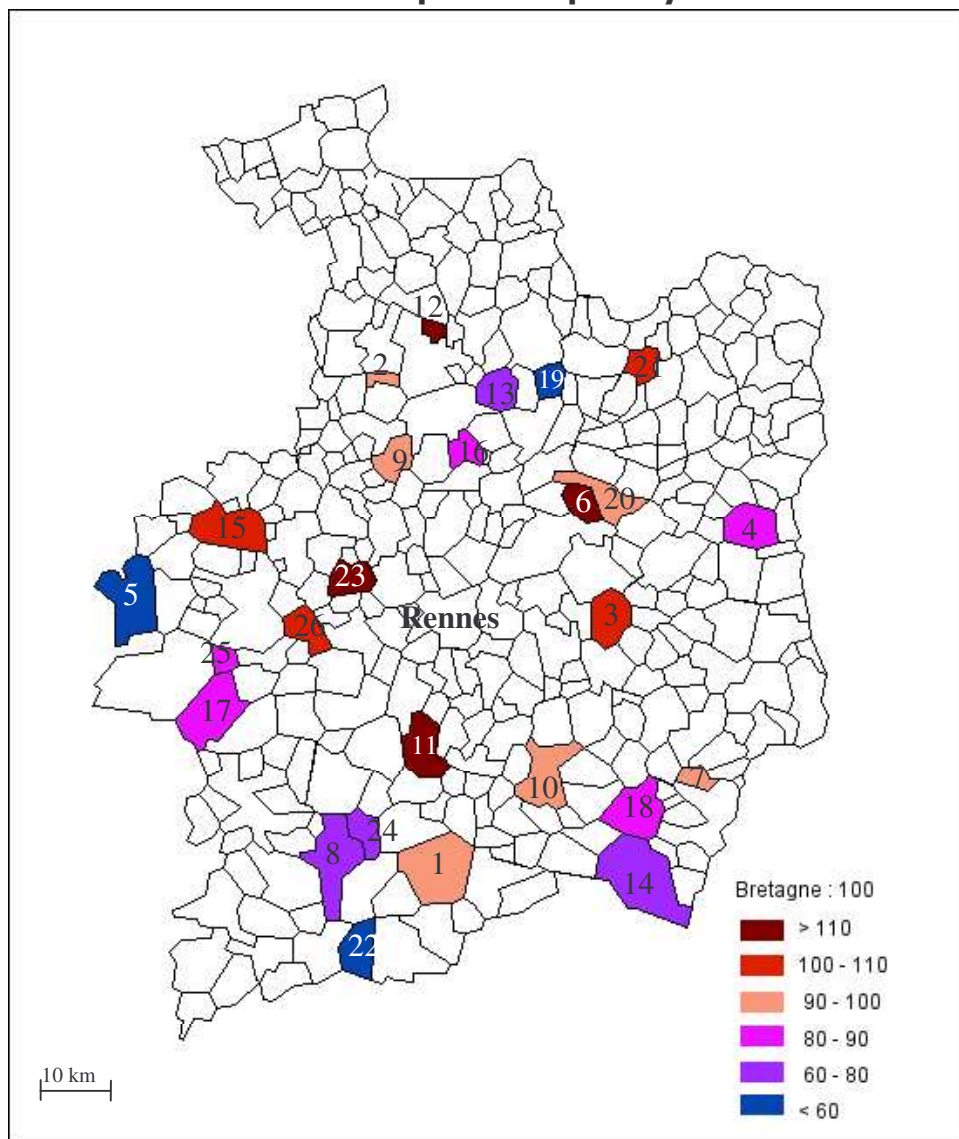
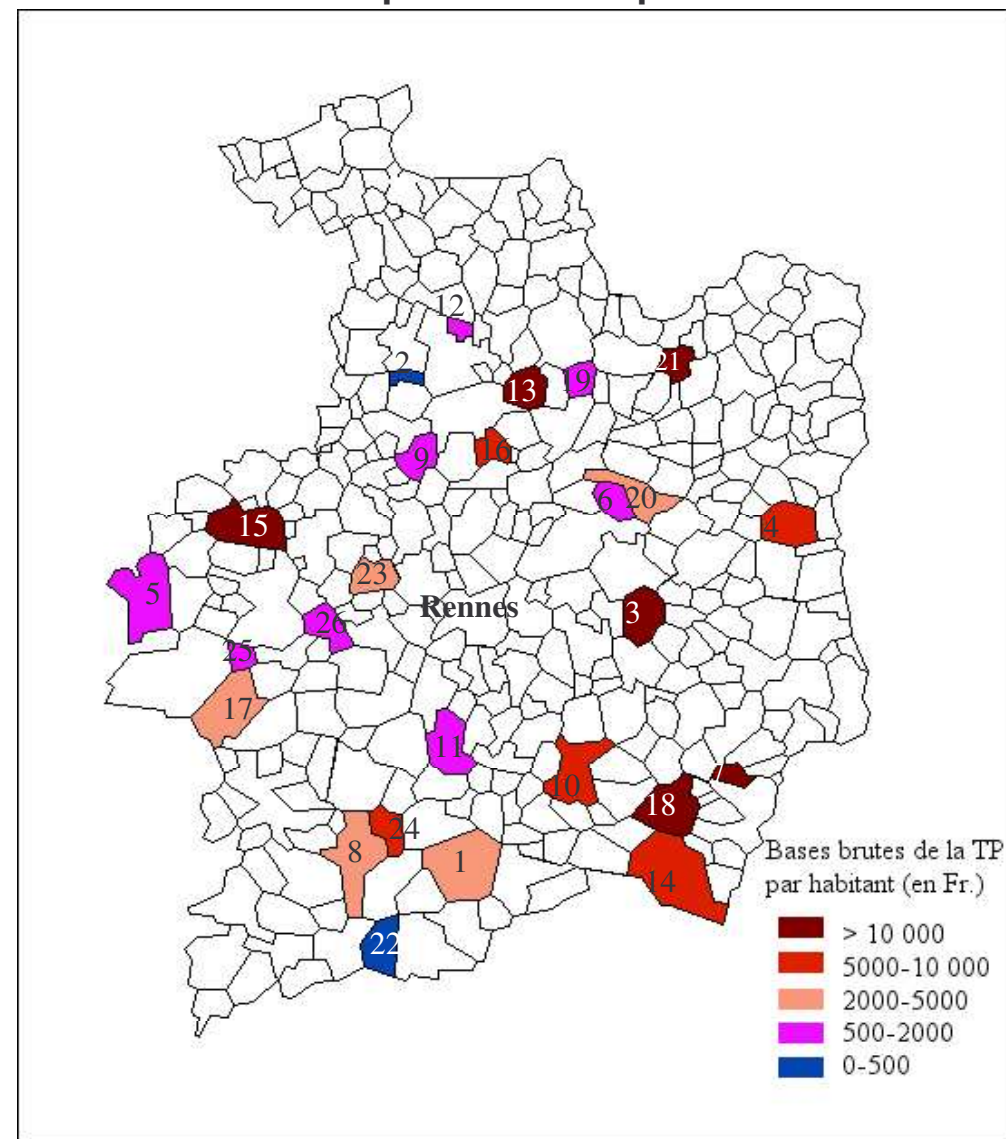


Figure 39 -
Bases brutes de la taxe professionnelle par habitant en 1990



Certaines de nos communes perçoivent des revenus non négligeables en provenance des activités et la plupart d'entre elles abritent des populations moins aisées que la moyenne. Les populations les plus imposées résident plutôt dans des communes moins « actives ».

Rappel de l'index des communes étudiées

1	Bain-de-Bretagne	(BB)	14	Martigné-Ferchaud	(MF)
2	Chapelle-aux-Fitzméens (la)	(ChF)	15	Montauban-de-Bretagne	(MdB)
3	Châteaubourg	(Chb)	16	Montreuil-sur-Ille	(M/I)
4	Châtillon-en-Vendelais	(ChV)	17	Plélan-le-Grand	(PIG)
5	Gaël	(Ga)	18	Retiers	(Rt)
6	Gosné	(Go)	19	Rimou	(R)
7	Guerche-de-Bretagne (la)	(GB)	20	Saint-Aubin-du-Cormier	(SAC)
8	Guipry	(Gy)	21	Saint-Brice-en-Coglès	(SB)
9	Hédé	(Hd)	22	Sainte-Anne-sur-Vilaine	(SAV)
10	Janzé	(Jz)	23	Saint-Gilles	(StG)
11	Laillé	(LI)	24	Saint-Malo-sur-Phily	(SMP)
12	Lourmais	(L)	25	Saint-Péran	(SP)
13	Marcillé-Raoul	(MR)	26	Talensac	(TI)

L'évolution des stratégies de développement est liée à l'origine dominante des ressources communales :

Châtillon-en-Vendelais, Guipry, Marcillé-Raoul, Retiers, Saint-Malo-de-Phily, la Guerche-de-Bretagne sont des communes nettement plus « riches » de leurs activités que de leurs résidents, dans lesquelles une éventuelle reconversion vers une stratégie de développement démographique est freinée. Montauban-de-Bretagne, Saint-Brice-en-Coglès et Châteaubourg gagnent sur les deux tableaux. Leur reconversion est en cours, spécialement à Châteaubourg.

Plélan-le-Grand, Saint-Aubin-du-Cormier, Bain-de-Bretagne, Janzé dans une moindre mesure, sont moyennement bien loties sur ces deux plans : reconverties, elles attirent cependant, en tant que pôles bien équipés, des populations plus diversifiées rencontrant peut-être des difficultés de motorisation.

Gosné, Laillé, Talensac, la Chapelle-aux-Fitzméens sont en revanche des communes pour lesquelles l'arrivée des périurbains est synonyme de principale richesse fiscale.

« La population est en chute depuis 1982. Mais on a lancé un contrat d'objectifs. Retiers faisait partie du petit noyau de communes à n'avoir pas adhéré à cette proposition du département qui me semblait à moi intéressante, on a donc lancé cette étude l'été dernier, et on en a besoin parce qu'on se pose des questions sur les besoins en équipements et sur l'impact de la future 2x2 voies Rennes-Angers dans 7 ou 8 ans. On a de plus en plus de demandes de permis de

construire venant de la périphérie rennaise, des gens qui ne viennent pas là pour retrouver de la périphérie rennaise. C'est là qu'on a peut-être aujourd'hui un rôle à jouer, nous, en ayant à leur offrir ce calme dont ils ont besoin, donc une structure urbaine qui respecte plus la campagne, avec des lotissements à taille humaine, petits et bien intégrés dans le paysage, et les structures de groupes scolaires adaptées etc. »

Le classement incertain de Hédé peut être relié à cette reconversion en cours : l'« inertie » de l'équipe municipale précédente, attachée à l'emploi agricole, met le nouveau maire dans une situation d'urgence qui caractérise son discours. Il faut rendre les terrains constructibles pour exploiter les opportunités de croissance démographique, « lutter » contre les agriculteurs, réorganiser le centre car les commerces sont mal localisés, organiser la forme urbaine car les constructions ne doivent pas déparer le site, dévier les camions, refaire les routes, enterrer le réseau électrique, sécuriser les déplacements des piétons et des vélos, réguler la circulation car on ne peut ni circuler, ni stationner. Parce que tout est urgent et que rien n'est fait, Hédé est pour le moment inclassable ; mais la volonté de réorientation est nette.

Janzé (indice 22) est en revanche une commune très nettement reconvertie : le projet municipal (du maire en tous cas) est celui d'une très forte croissance démographique.

« Le changement le plus important c'est l'évolution de la population, très important, et je souhaite surtout ça (...). Aujourd'hui, il faut absolument ça. Janzé qui était à 4500 depuis, j'en sais rien, depuis de nombreuses années et qui est passé de 4500 en 95 à 6000 aujourd'hui. C'est plus qu'une grosse croissance et en plus je pense que, à la fin du mandat, on va passer à 6500, comme on est partis. »

Position confirmée par le secrétaire général, Monsieur Baron :

« On ne fait pas de Z.A.D, parce qu'il est inutile de différer. On achète aux particuliers et on lotit, ils ne font pas de problème... Quoique... Ca commence. Mais la croissance, c'est maintenant. On a une procédure d'urgence pour pouvoir lotir alors que le P.O.S est en révision. Janzé sera à plus de 8000 dans dix ans. (...). La vague de croissance en Ille-et-Vilaine va se tasser ; les communes alentours qui veulent maîtriser leur développement sont en stagnation et vont rater cette occasion. »

Tout oppose sur ce plan Janzé et la Guerche, qui conserve une vocation encore très urbaine, et revendique d'ailleurs sa « différence » :

« Ce qui me paraît le plus important dans l'évolution de la commune, c'est d'avoir conforté cette ville dans son autonomie vis-à-vis des aires d'attraction des grandes villes alentour : Rennes, Vitré, Laval, Chateaubriand. On est au milieu du quadrilatère, on est loin de tout : c'est une fragilité mais c'est aussi une chance. Notre développement ne dépend que de nous. Les gens

qui sont restés à la Guerche y sont restés parce qu'il y ont trouvé du travail d'abord, ils y ont donc habité, il y ont organisé cette autonomie avec une vie associative très active parce qu'ils ne peuvent pas aller ailleurs, c'est trop loin, ils ont assuré eux-mêmes leur développement, leurs loisirs et leur qualité de vie. Ca devient rare... C'est une fragilité aussi, parce qu'elle est liée d'abord à un développement économique, c'est la condition sine qua non, s'il n'y a pas d'emplois, les gens partiront. Tout l'édifice repose dessus. Ca nous oblige à organiser son autonomie et son harmonie, à savoir qu'actuellement les gens qui habitent à la Guerche y travaillent et y consomment alors qu'on est de plus en plus dans une société où vous êtes dans un endroit A, vous travaillez dans un endroit B, vous allez chercher des commerces ou des services dans un endroit C et voir des loisirs dans un endroit D. Cette évolution est liée à l'attraction des grands centres urbains, surtout dans un département comme celui-ci avec la capitale régionale. Mais on ne fait pas vivre des bourgs comme le mien, il y a des gros bourgs tout autour de Rennes qui ne vivent plus en définitive, ou qui vivent moins bien. Des bourgs comme Janzé ou Bain-de-Bretagne, c'est triste. Je serais fâché que la Guerche perde son identité et rentre dans l'aire d'attraction des autres villes : elle y perdra son âme et son intérêt, sa qualité. Mais aujourd'hui, elle n'est pas dans l'aire d'attraction de Rennes. Quand on regarde les trajets habitat-travail, il y a très peu de Guerchais à aller travailler à Rennes ; à Vitré il y en a un petit peu plus, mais c'est à double sens en même nombre. (...) La concentration urbaine est le cancer du territoire. »

Cependant, si la commune perdrait son âme, elle y gagnerait les habitants qu'elle ne parvient pas à gagner contrairement à Bain-de-Bretagne et Janzé.

Dans ces communes qui ont eu une vocation urbaine, les emplois ne disparaissent évidemment pas des préoccupations municipales. Mais le centre de gravité de l'action s'est déplacé vers le résidentiel, et le développement urbain leur est moins subordonné : en termes quantitatifs si la croissance démographique est au rendez-vous ; en termes de caractéristiques qualitatives si elle l'est moins. Il est intéressant de noter que le maire de Janzé se réjouit que les entreprises des zones d'activités situées sur sa commune ou à proximité n'emploient que peu de Janzéens. L'instabilité des embauches est trop importante dans ce secteur productif. Que l'actif présent sur la commune soit un résident potentiel, et donc un électeur, n'est plus un bénéfice pour la gestion communale, comme c'est le cas à Marcillé-Raoul.

La croissance démographique est devenue une valeur plus sûre du développement ; les nouveaux résidents, employés du secteur tertiaire rennais, ne posent pas les mêmes problèmes potentiels de gestion sociale. En revanche, la présence à Janzé de nombreux services, qui reste bien sûr pour le maire une bonne chose en soi, présente tout de même l'inconvénient d'attirer des populations plus fragiles : contraints de renoncer à la multi, voire à la motorisation, ces ménages cherchent à se rapprocher des pôles, et cette croissance démographique-là est moins appréciée.

Laillé, Saint-Aubin-du-Cormier répondent aussi à cette logique : c'est ici la forte croissance qui pousse à la reconversion, comme dans le cas Janzéen. Mais un autre facteur semble jouer : la possibilité de compter sur les emplois tertiaires, plus compatibles avec le développement résidentiel que l'industrie.

« En 2002, on réalise une nouvelle zone d'activités de 16 hectares de l'autre côté de la 4 voies, vers le bourg. En seront exclues les entreprises agro-alimentaires, à cause des contraintes d'assainissement. C'est tout un secteur, le plus en vue vers la voie, on aimerait le réserver au secteur tertiaire, pour permettre aussi l'emploi féminin parce que c'est toujours ça qui nous manque. Ce ne sera pas facile peut-être, mais la taxe professionnelle est inférieure à Rennes et il n'y a pas de pas de taxe de transport... » (Laillé, indice 19)

Bain-de-Bretagne n'est ainsi pas inquiétée par son image de bourg périurbain :

« Pour les emplois, ça va, ça va bien. Sur dix actifs, 6.5 travaillent sur la commune. Et oui. Les gens sont toujours étonnés quand je leur dis ça. Pour une commune qui n'a aucune industrie importante, c'est pas mal. C'est l'hôpital, les établissements scolaires, les services. »

Figure 40 -

Les enjeux de l'aménagement pour chaque catégorie de communes

Catégorie 1 : Attirer		Catégorie 2 : Attirer quoi ?		Catégorie 3 : Organiser		Catégorie 4 : Stabiliser	
L, SMP	R, ChV, SAV	SP, ChF	Gy, MR	M/I, Ga, Rt, TI	MF, SB, StG, MdB	Hd, Go, Ll, SAC, Chtb	Jz, PlG, GB, BdB
Difficile	Possible	Des résidents	Des actifs	Connotation sociale	Connotation économique	Urgence urbaine et sociale	Urgence du développement

A Saint-Aubin-du-Cormier, outre la présence du camp militaire, les services se développent : artisanat, services, assurances, services bancaires. Sans devenir pour autant des communes sans emplois industriels, cette « manne » permet d'envisager le développement démographique sans s'inquiéter du taux d'emploi, qui « chagrine » les communes un peu étoffées, comme Saint-Gilles :

« Aujourd'hui nous sommes déficitaires point de vue emploi. J'espère un développement économique plus important que depuis 15 ans pour combler un peu ce solde déficitaire. Au niveau développement économique nous sommes déçus [par l'intercommunalité]. Nous avons une zone vide depuis douze ans. La destination de cette zone a été confiée aux services de Rennes Métropole, et en douze ans il n'a été proposé aucune entreprise. La zone a une situation idéale de part et d'autre de l'échangeur de la 4 voies. Mais le développement économique se fait au niveau de la métropole sur des grands axes et des grands pôles plus importants que nous. Nous retrouvons notre compte au niveau de la T.P.U (même si la répartition est de moins en moins intéressante) mais nous préférierions avoir une activité économique forte sur la commune, pour fournir des emplois et équilibrer le solde puisque nous sommes très négatif, et qui dit emplois dit vie sur place, vie des commerces, vie des activités artisanales, un tas de conséquences qui s'enchaînent. Puisqu'il y a 700 personnes de Saint-Gilles qui travaillent ailleurs, il semblerait normal que nous ayons 700 emplois sur place. Même s'il y a des déplacements ensuite. C'est pour équilibrer simplement les soldes, les communes voisines, L'Hermitage, Pacé, sont à peu près équilibrées. Bien qu'il y ait une vie locale importante, il me semble que ça pêche au niveau économique. »

La « manne » des emplois tertiaires permet ainsi à des communes qui ont une vocation urbaine de se concentrer sur le cadre de vie, agissant sur l'habitat, la mobilité comme les communes à vocation périurbaine développées, tout en offrant cette « ville à portée de mains » attractive et valorisante pour la gestion municipale :

« Une des raisons pour lesquelles Saint-Aubin est recherché, c'est qu'on peut y vivre sans prendre sa voiture. » (Saint-Aubin-du-Cormier, indice 20)

Et en essayant éventuellement de développer les opportunités d'emplois féminins, comme un atout dans la concurrence des localisations périurbaines :

« On a notre carte à jouer en suscitant l'arrivée de jeunes ménages, en anticipant la demande, en offrant un habitat adapté. Le problème, c'est l'emploi féminin : il faudra essayer de susciter des créations d'emplois féminins (...). C'est là qu'on doit travailler avec la communauté de communes pour créer des pôles d'activités, il faut être vigilant et anticiper pour qu'on ait des propositions à faire aux entreprises. Il n'y a pas d'emplois tertiaires dans le secteur. Une étude a été lancée au niveau de la communauté sur ce sujet, encore embryonnaire. Il y a déjà un potentiel d'emploi masculin avec l'entreprise Bridel-Lactalys sur le secteur, ce qui permet de capter la population. » (Retiers, indice 12)

Il y a pour chaque « fourchette de taille » des sortes de « points de passage obligés » en matière de préoccupations et actions liées à la mobilité. L'étude des délibérations du Conseil municipal

de communes un peu importantes montre qu'à tel moment du développement, telle question s'est effectivement posée. Il y a eu débat, et détermination d'une prise de position ; ou bien le débat a été ajourné et resurgit dix ans après.

En travaillant ainsi sur les croix « anormales », sur les communes difficiles à classer, ou sur celles qui rompent un peu avec l'effet « taille », il s'avère que d'autres facteurs moins mécaniques interviennent dans le processus, à l'occasion d'événements-types qui suscitent la réflexion et conduisent à des prises de position impliquant la mobilité par rapport au projet de territoire. L'ouverture de l'école, qui incite à sécuriser, puis à assurer le renouvellement de la population en déterminant une offre d'habitat adaptée aux jeunes ménages et en planifiant le développement, en est un exemple ; l'opportunité de la déviation proposée par le Conseil général en est un autre. Ces événements suscitent la réflexion dans l'équipe municipale : les termes du débat sont très comparables, mais il y a des décalages dans la chronologie de résolution du problème. C'est en convoquant les éléments du projet territorial qu'on peut expliquer ces décalages, tenter de saisir quelles ont été les inflexions décisives de la politique de mobilité.

La potentialité communale de divergence par rapport au modèle évolutif défini dépend donc de la stratégie territoriale, de la perception différenciée des enjeux de l'aménagement : celle-ci induit des prises de position éventuellement différentes à certaines occasions, stimuli provenant de l'extérieur, et explique certaines divergences de trajectoires. Sont-elles durables ? La traduction durable dans les faits d'une stratégie territoriale effectivement opérante est plus complexe : il faut prendre en considération non seulement la façon dont les paramètres extérieurs (les événements-types) sont intériorisés dans la stratégie territoriale, mais aussi la façon dont ils la remodelent en retour. Quelle objectivité de cette lecture des enjeux de l'aménagement ? Quel impact de certains paramètres extérieurs sur la détermination de ces stratégies et sur la capacité à les mener à terme ?

Chapitre 6

Les stratégies communales dans le contexte global de l'action publique

Une petite commune isolée et rurale, pour enclencher une stratégie de croissance c'est-à-dire prendre le risque majeur d'investir dans son centre, dans un lotissement, dans l'assainissement, a réévalué ses chances au sein du système territorial. La décision de cette prise de risques est un processus interne plus complexe que la seule implication énergique d'une figure de maire « entrepreneur » (A. GUENGANT, 1992). C'est une progressive évolution des représentations dominantes au sein de Conseil et de la population communale, une réponse de formulation variable aux stimulations extérieures. A situation géographique comparable, la vision de ce qui est possible est déterminante, le regard porté sur l'environnement et sur les atouts de la commune est essentiel. La définition du projet territorial, et donc la gestion de la mobilité, dépendent de cette évaluation qui inscrit le développement communal dans un modèle de territoire plus vaste. Ce territoire a cependant lui-même une existence et est informé par les modèles et les stratégies d'autres acteurs.

Dès lors, la capacité des stratégies communales à se concrétiser et leur évolution dépendent en retour des évolutions plus générales dans lesquelles s'est inscrite la commune. Pour reprendre l'analyse de Philippe Estèbe (2002), on peut dire que la capacité à inscrire efficacement le développement communal dans le territoire départemental est conditionnée par l'adéquation du modèle de développement adopté aux modèles mis en œuvre à d'autres niveaux territoriaux d'aménagement et de gestion des déplacements : les enjeux concrets d'action identifiés, pour déboucher sur des réalisations concrètes, doivent pouvoir s'accrocher à ces autres modèles, « enrôler » le maximum d'alliés possibles (ibid.).

Les « récits » des communes confrontés à d'autres « récits » doivent permettre l'ajustement des positions sur des modèles compatibles. Entrent alors en jeu des mécanismes qui tendent à ramener les communes, au-delà des divergences initiales de stratégies et des divergences de rythmes qui s'ensuivent, vers un modèle commun d'action publique, fonction tout de même des possibilités et des stimulations provenant de l'extérieur. Cet ajustement est cependant presque incontournable, spécialement dans le cas de figure des politiques de mobilité qui supposent souvent des partenariats et ne peuvent que difficilement être qualifiées de « locales » (B. JOUVE, 2002).

Sur ce thème des interactions entre niveaux institutionnels, le terrain rennais est là encore un objet d'études riche d'enseignements : tout en offrant un exemple intéressant mais spécifique de configuration d'acteurs, il donne des signes d'évolution qui apportent quelques éclairages sur les

transformations à l'œuvre dans ces systèmes. Tout d'abord, la place du département, qui, dans le jeu désormais « ouvert » des projets globaux que peuvent élaborer les instances institutionnelles quelles que soient leurs compétences¹⁷⁷, se repositionne selon la figure de l'intercession, fort de « son périmètre de délivrance de prestations et d'administration de la règle » (D. BEHAR, P. ESTEBE, 2003b). Ensuite, les intercommunalités, centrale et périphériques, qui, chacune à leur échelle, élaborent des projets de territoire qui engagent le devenir de la périurbanisation et rencontrent sur ce terrain l'action départementale.

Les stratégies sont des réponses élaborées par rapport aux changements globaux : quels sont les stimulants ? Il faut étudier l'impact de quelques paramètres extérieurs, dont l'influence est liée aux interactions avec les autres acteurs publics qui agissent sur le territoire étudié. La confrontation avec certains critères objectifs différenciant les situations communales (desserte, situation démographique et économique) permettra d'avancer quelques hypothèses quant aux marges de manœuvre effectives des communes dans ce domaine élargi de l'aménagement en lien avec la mobilité, ou sur la capacité des « récits » à informer les « objets ».

Les « récits » des communes parlent d'activités, de population, de déviation... Ils impliquent donc des événements qui ne dépendent pas que des communes, mais des phénomènes spontanés et des politiques d'agents extérieurs, notamment le département (6-1).

Les équipements prennent le relais du « désir » d'activités, et remplacent les inaccessibles zones du même nom, dans les velléités d'affirmation d'autonomie et de positionnement intercommunal (6-2). Ces modalités de l'affirmation stratégique communale engendrent la formation de polarités de secteurs dont le fonctionnement n'est pas celui de la centralité rurale isolée et qui supposent l'élaboration de compromis intercommunaux dont dépendent les options en matière de transports (6-3).

¹⁷⁷ « Chacun tente de se repositionner, non pas à partir de telle ou telle compétence, mais en affirmant une responsabilité politique particulière. Il en est ainsi des départements. [Certains] prennent appui sur leur spécificité géopolitique pour affirmer une fonction singulière (...) : celle d'intercession, au nom de l'équité territoriale, entre le local et le global, entre les territoires de projet. » (D. BEHAR, 2003).

6-1 La « dépendance au réseau » et le modèle de développement départemental

En premier lieu, la décroissance continue de la population et l'exemple de communes voisines attractives constituent les incitations qui poussent à « mettre la commune sur le marché suburbain » (A. GUENGANT, 1992). C'est l'intégration croissante à un vaste espace unifié par les déplacements, et la nécessité de reprendre une position au sein de cet espace, qui incite à modifier le « récit » communal.

Cet espace se modifie au fur et à mesure des investissements notamment départementaux. A situation égale de desserte, des stratégies différentes sont adoptées : nous avons vu que l'évaluation des possibilités communales de développement et la teneur du projet d'attraction étaient liées à la lecture de la situation de la commune sur le réseau. Les équipes municipales s'insèrent alors dans un débat majeur de l'aménagement du territoire.

Les effets structurants des infrastructures de transport ont en effet donné lieu à de multiples discussions, dont on peut retenir, faute de trancher un débat récurrent, que l'infrastructure est une condition nécessaire mais non suffisante du développement des territoires. C'est donc son absence qui a l'impact le plus certain. C'est la structure d'ensemble du réseau, sa hiérarchisation, la taille de ses mailles qui différencient l'espace en créant localement d'éventuels avantages comparatifs (A. BONNAFOUS, 1994).

La question est alors de savoir si le réseau viaire d'Ille-et-Vilaine produit des effets territoriaux fortement discriminants ou si sa couverture spatiale est suffisante pour que populations et activités prennent en compte dans leur choix de localisation d'autres facteurs (§ 6-1, 2), permettant l'épanouissement de stratégies communales fondées sur d'autres paramètres, compte tenu de l'impact du réseau routier sur la définition des stratégies mais surtout sur leur perpétuation ou leur reconversion (§ 6-1, 1).

6-1, 1 La situation sur le réseau, paramètre décisif

La situation sur le réseau est un déterminant de la gestion de la mobilité et des options en la matière. Son influence se manifeste d'abord dans la définition des stratégies communales : elle est médiatisée par les perceptions variables qu'en développent les gestionnaires puisqu'il s'agit dans un premier temps d'anticiper un développement qui est encore surtout un projet. C'est alors moins le temps d'accès à Rennes qui compte que d'autres aspects de la topologie du réseau. Par

la suite, la position sur le réseau s'impose dans la perpétuation ou la reconversion des stratégies, en fonction des possibilités effectives de développement qu'elle confère, l'effet distance-temps à Rennes devenant de plus en plus sensible.

6-1, 1 a) La situation sur le réseau influence la détermination des stratégies territoriales

Les communes les moins avancées dans la gestion de la mobilité sont celles qui sont le plus à l'écart du réseau (il s'agit ici des communes des catégories 1 et 2, voire 3 avec les cas de Montreuil-sur-Ille et Gaël qui constituent une forme de transition).

Dans la première catégorie, on trouve effectivement des communes situées en « zone blanche¹⁷⁸ », ou partiellement intégrées à la zone d'influence d'un axe encore peu modernisé (Cf. figure 41). Leur distance-temps à Rennes avoisine les 40 minutes. Les perspectives de développement sont faibles et le projet territorial n'est que « frémissant ».

Cependant, ce temps d'accès à Rennes n'explique pas tout : ainsi, Saint-Malo-de-Phily (indice 4) se situe à moins de 35 minutes, et dans une position aussi favorable, si ce n'est plus, que les communes beaucoup plus « enthousiastes » de la deuxième catégorie. C'est sa localisation inter-axiale qui la préoccupe et retarde un peu la prise en compte de ses possibilités de développement. « On a un problème : on est situé entre deux axes (Rennes-Redon et Rennes-Nantes), comme Guipry. A nous de rejoindre l'axe le plus intéressant. On attend la route de Redon en espérant qu'elle passe à l'Est de Lohéac : on sera à 10-15 mn. » (Saint-Malo-de-Phily, indice 4)

Cette situation « entre-deux » n'est pas vécue de la même façon à la Chapelle-aux-Fitzméens :

« On est bien placés, on est entre Combourg et la 4 voies, ce qui attire beaucoup. Géographiquement, on a une bonne situation. C'est pour ça que je veux qu'on se prépare parce qu'on aura beaucoup d'habitants à venir. » (La Chapelle-aux-Fitzméens, indice 7)

Parmi les petites communes, les plus enthousiastes sont donc celles qui développent du réseau une vision qui valorise la situation « entre-deux axes » (malgré le temps d'accès à Rennes supérieur qu'elle génère) pour sa capacité à assurer une desserte correcte tout en maintenant les nuisances des axes principaux à distance. Certes, cette localisation est négative pour les activités :

¹⁷⁸ Il s'agit des zones considérées par la cartographie du département comme situées hors de l'influence des axes d'intérêt départemental (dits « structurants »).

DEPARTEMENT D'ILLE-ET-VILAINE



Le département cartographie l'influence territoriale des voies d'intérêt départemental selon des critères qui, s'ils sont discutables (cf. plus bas), modèlent les représentations communales.

« La RN 137 est à 4 km. On est bien placés, mais on est trop loin pour avoir une zone d'activités. Les gens d'ici travaillent très peu sur la commune. Les actifs de la commune travaillent à Combourg, Tinténiac, et Rennes / Saint-Malo (deux pôles systématiquement désignés comme un ensemble). » (La Chapelle-aux-Fitzméens, indice 7)

Mais la voie est ouverte à un investissement important dans la vocation périurbaine et les possibilités du développement démographique.

On se rend alors compte du poids de la référence au réseau structurant dans le modèle territorial des communes du département. Il se confirme avec les communes suivantes : certaines ont une distance-temps d'accès à Rennes également importante. Mais leur localisation sur le réseau structurant les encourage ou les a encouragées à définir un projet d'attraction. Il s'agit d'une localisation sur un axe transversal et non radial, ce qui explique leur temps d'accès à Rennes important.

Les communes à « vocation urbaine » les moins bien classées comme Châtillon-en-Vendelais, Marcillé-Raoul, Guipry (bien que reconvertie) sont ainsi localisées sur le réseau structurant mais sur des transversales. Cette localisation est essentielle dans leur conception du développement, dans leur volonté de polarité fondée sur l'emploi (et la représentation qu'elles développent de leur territoire comme constituant une polarité). Effectivement, ce sont bien de petits pôles d'emploi, qui ont pu bénéficier de leur position sur une route relativement importante. Marcillé-Raoul est un exemple type de ces petits pôles actifs, en déclin, mais qui conservent plus d'emplois (en l'occurrence, un peu plus de 350, dont un établissement industriel de plus de 50 salariés¹⁷⁹) que d'actifs résidents. La Guerche-de-Bretagne, également à l'écart des lignes de flux principales, est l'illustration plus historique d'un pôle dont la rente initiale de situation s'est dégradée (temps d'accès à Rennes de 40 mn.) mais qui se pense toujours comme un pôle d'importance.

Le cas de Gaël est celui d'une transition, et d'une « vocation périurbaine mixte » : la position sur un axe transversal encourage à tenter d'attirer des activités, bien que la vocation périurbaine soit désormais assez affirmée (développement par attraction résidentielle et touristique, enterrement des réseaux programmé) :

« On a un développement [intercommunal] qui va se faire avec l'arrivée de nouvelles entreprises. (...). Donc je souhaite que la commune achète pour faire une réserve foncière, si on veut accueillir des entreprises. Je suis vice-président de la communauté de communes moi,

¹⁷⁹ Diagnostics INSEE des Pays en Bretagne, site de la Préfecture de Région, <http://www.bretagne.pref.gouv.fr>, 2001.

responsable du développement économique, et je me vois mal, si je n'amène pas une seule entreprise sur la commune dans mon mandat, je ne suis vraiment pas bon. » « Dans l'avenir, je souhaite qu'il y ait des gens, j'y crois... Au niveau développement, quand on regarde au niveau du canton et même au-delà, les emplois... je pense qu'on peut attirer vers nous, on peut espérer. »

La lecture de la position communale est celle d'une zone traversée par de nombreux échanges et si le trafic de transit -essentiellement composé de touristes en provenance de Saint-Malo- n'est pas explicitement qualifié de positif, il y a l'idée implicite d'en tirer profit puisqu'il y a investissement dans une politique d'attraction touristique depuis Saint-Malo (syndicat d'initiative) et un restaurant routier, « pièce-maîtresse » de l'ensemble du tissu commerçant.

« On est entre Rennes et le reste de la Bretagne : tous ceux qui viennent de Saint-Malo, Dinan pour aller dans le pays de Brocéliande, ça passe juste devant la mairie, c'est la rue principale. On envoie des plaquettes du côté de Saint-Malo pour attirer les gens à Brocéliande. [Un gros trafic de transit ?] ah oui, oui, oui ! [Un problème ?] On fait avec. Il n'y a jamais eu de problèmes, ni de plaintes. »

Cependant, malgré une rhétorique du passage qui rappelle en atténué la catégorie 2, Gaël a été déviée, et son travail de réaménagement central témoigne d'un investissement dans les possibilités du développement résidentiel, sans renoncement aux activités.

« La départementale a été déviée en 1991,... non, 81, avant tout passait là, tous les camions, c'était la cohue, donc maintenant c'est calme par rapport à ce que les gens ont vécu et connu. » Cependant, le maire souligne plus loin (et sur un mode positif) que les véhicules qui vont vers la forêt de Brocéliande quittent cette route avant la déviation et passent donc par le village encore à l'heure actuelle.

On peut considérer qu'il s'agit là, pour ces communes situées sur des axes structurants transversaux (et qui ont tendance à développer dans les premiers temps une vocation urbaine et active), d'un des itinéraires possibles d'évolution : que l'axe soit fréquenté et donc dévié de façon précoce, ou qu'au contraire la modernisation préférentielle des radiales y engendre d'importantes diminutions du trafic comme cela est constaté par le Conseil général (1996), la vocation périurbaine et résidentielle s'impose, comme les aménagements qui matérialisent le statut préservé du centre. Il est ainsi possible que les communes de la catégorie 2, *a priori* opposées à la déviation, en viennent à la réclamer, que leur vocation soit périurbaine ou urbaine, pour affirmer leur statut émergent de « petite cité » et/ou parce que -paradoxalement- la chute du trafic traversant lui ôte tout intérêt.

Pourtant, il ne semble pas *a priori* que les communes des axes transversaux soient les plus concernées par un projet départemental de déviation. La logique voudrait que les communes situées sur des axes radiaux et proches de Rennes aient eu les propositions les plus anciennes et soient désormais déviées. Ce n'est pas tout à fait le cas dans notre échantillon, si l'on en juge par les exemples de Saint-Gilles, Talensac ou Châteaubourg. Dans ces communes qui ont cru très rapidement, l'urgence de la déviation n'a pour ainsi dire pas eu le temps de s'imposer, ni aux équipes municipales qui l'ont parfois rejetée, ni au département qui n'en a parfois pas anticipé la nécessité.

C'est ici encore un effet des stratégies territoriales et des modèles de développement : modèle du département qui a dévié en priorité des communes (il est vrai plus grosses à l'époque mais promises à un moindre développement) plus lointaines dans son optique d'homogénéisation de l'espace départemental ; et stratégies, peut-être, des communes proches de l'agglomération qui ont eu, dans les premiers temps de leur développement, l'ambition de générer plus qu'un cadre résidentiel au trafic assagi : un tissu animé par les mouvements locaux.

A l'inverse, les communes plus lointaines ont fait de ces déviations des années quatre-vingts ou quatre-vingt-dix l'occasion de (tenter de) négocier le passage de « l'effet place centrale à l'effet de distance ou à l'effet de taille » (V. JOUSSEAUME, 1997) : la déviation permettant d'accueillir des activités dans le cadre fonctionnel de zones bien desservies et de grossir en population le bourg. Ces déviations sont cependant plus ou moins intégrées au projet territorial : ainsi à Retiers ou Gaël, la déviation n'est pas un événement qui ressort dans le discours, et sa réalisation ne coïncide pas (à Gaël) avec l'engagement des travaux massifs du centre. En revanche à Bain-de-Bretagne, cette période participe de la définition identitaire de la commune et de la gloire de sa gestion¹⁸⁰ :

« On a été une des communes les plus précoces dans ce domaine [des aménagements liés à un trafic plus calme] puisqu'on a commencé en 88-89 : zone 30, sens uniques, déplacement de l'entrée de la ville avec la déviation, aménagement de toute l'avenue avec le déclassement de la route nationale qui a été une véritable occasion de rétrécissement, d'aménagement de la place centrale. On a été une des deux ou trois premières communes à faire des aménagements comme ça on a bénéficié de subventions de l'Etat. On a bénéficié de la déviation en 86, un ingénieur de la D.D.E nous a dit : l'Etat est prêt à faire une expérience dans des villes de 5-

¹⁸⁰ Cependant, il ne faut pas négliger, malgré l'aptitude des maires les plus « récents » à remonter loin dans l'histoire communale, le biais introduit par le fait que le maire de Bain-de-Bretagne est en poste depuis longtemps et évoque là une période de la gestion municipale qu'il a connue.

6000 habitants pour aménager d'anciennes routes nationales. Au lieu de la simple remise en état, de dérouler un tapis de goudron, en concertation avec la D.D.E, on a aménagé avec des chicanes, des plantations.... La largeur ne se justifiait plus et il fallait réduire la vitesse. Quand la nationale passait en centre-ville, les gens qui étaient à l'Ouest ne commerçaient plus à l'Est. C'était une véritable barrière, pour les personnes âgées et les personnes qui ne sont pas vraiment habituées à conduire, traverser cette route nationale c'était difficile. »

Les communes d'emblée périurbaines, comme Gosné, ne mentionnent quant à elles tout simplement pas spontanément la déviation, qui ne constitue pas une étape marquante de l'histoire du projet territorial (elle ne correspond ni à un traumatisme, ni à un changement de stratégie).

A Bain-de-Bretagne, le « passage » évoqué s'est bien déroulé (tertiairisation, croissance démographique) ; à Saint-Aubin-du-Cormier et Janzé également (croissance très importante). La conscience de l'effet « distance » dicte d'ailleurs la politique de croissance janzéenne d'après son secrétaire général :

« Janzé est à la limite de l'influence rennaise qui n'est pas une énorme agglomération. Même l'accroissement des vitesses liées à la modernisation du réseau routier ne va pas suffire à développer la couronne suivante. »

Ces communes ont une croissance forte sur 1990-1999 mais plus modérée sur les périodes précédentes : le « passage » a été négocié mais l'attitude face à la croissance n'est ni blasée, ni défensive. Dans ce parcours, la déviation entérine l'existence confirmée d'une polarité : avec ce statut, non seulement de pôle, mais de pôle en croissance, elle est un dû, un passage obligé de l'action locale, un automatisme du projet territorial auquel elle est totalement intégrée (d'où l'exaspération de Saint-Aubin-du-Cormier).

Pour les communes plus éloignées, situées sur des axes transversaux ou des axes radiaux non modernisés, la situation est plus délicate : l'importance croissante de la distance-temps à Rennes et de la polarisation radiale dans l'organisation de l'espace a progressivement dévalorisé leur position (autour de 40, voire 50 minutes), alors qu'elle a pu être un atout de développement pour ces pôles de secteurs en limitant la concurrence dans un contexte de moindre mobilité.

Attirer des résidents en dehors des emplois sera peut-être l'enjeu principal des années à venir, avec une reconversion stratégique déjà opérée à Guipry. Cette reconversion est encouragée car le canton a remporté la bataille retentissante qui l'a opposé à Lohéac pour le tracé de l'axe Rennes-

Redon, dont la modernisation est programmée. La perspective d'une localisation sur un axe radial important stimule les perspectives de développement résidentiel.

Effectivement, les communes les plus dynamiques se situent sur des axes radiaux modernisés, à une distance-temps de 15 à 25 mn de Rennes. Leur croissance est très importante sur toute la période 1975-1999 : Laillé, Chateaubourg, Saint-Gilles, Talensac, Gosné (un peu plus récent). En position de force sur le réseau, ces communes acceptent ou réclament les déviations, qui sont d'ailleurs le corollaire de leur excellente accessibilité à Rennes. Leur attitude est parfois plus circonspecte par rapport à cette croissance démographique explosive, mais le paramètre important semble bien être qu'elle a lieu et permet de développer des espoirs plus « urbains » (d'activités au moins artisanales, de forme urbaine organisée, même si dans les faits l'ampleur de la croissance limite leurs velléités d'organisation au centre).

D'autres communes « à vocation urbaine » en voie de reconversion affichent une croissance également forte, mais leur accessibilité est moins évidente : Saint-Gilles, Montauban, Saint-Brice sont plus éloignées de Rennes (ou sur un axe saturé pour Saint-Gilles), leur position sur le réseau structurant est plus fragile.

Les effets des mutations des territoires de l'urbain sur le rôle du bourg-centre dans l'organisation de l'espace environnant peuvent déboucher sur la désarticulation des relations entre le bourg et l'espace rural au profit de relations directes avec la ville et d'une intégration à l'aire urbaine (V. JOUSSEAUME, 1998). Cette absorption est souvent la tendance observée le plus franchement en ce qui concerne « les communes qui n'ont jamais été de véritables bourgs-centres par le passé mais plutôt de grosses communes rurales »¹⁸¹. L'auteur parle alors de « récupération » ou de « réutilisation » ; que celle-ci soit résidentielle ou industrielle, « le bourg-centre évolue selon des réactions circulaires d'effet de taille ou d'effet de croissance ou de crise, insufflées par des *stimuli* extérieurs. Ces bourgs-centres ne développent aucune réaction pour la préservation de leur autonomie, ils apparaissent au contraire complètement dépendants. Le passage d'un axe routier important peut produire également un effet d'anisotropie. » Par attraction d'établissements extérieurs constituant une greffe instable car il n'y a pas là de réel effet de localisation liés aux

¹⁸¹ A propos d'un pays autour de Bain-de-Bretagne, l'étude collective *Des pays pour l'Ille-et-Vilaine* (1999) estime que « seules les cartes des lycées et de l'offre médicale le mettent réellement en évidence. Bain-de-Bretagne jouit peut-être d'une situation de carrefour, mais ce secteur géographique n'a pas d'ancrage historique (...). Ce pôle émerge davantage en tant que relais de Rennes qu'en tant que véritable pôle structurant d'un éventuel pays. » Si Bain-de-Bretagne et Janzé estiment conjuguer urbanités de la centralité et de la desserte idéale (offerte par une déviation qui est utilisée comme rocade), le regard porté sur ce qui peut être considéré comme un bourg satellisé n'est pas unanimement positif.

ressources locales¹⁸². Mais la croissance démographique de ces bourgs leur permet de bénéficier pleinement de l'effet taille et de négocier le « tournant » de la périurbanisation.

Pour d'autres bourgs, pôles historiques structurant davantage leur arrière-pays, les changements sont plus ambigus : soit leur position sur le réseau et leur distance à Rennes handicapent leur développement ; soit il leur est difficile d'accepter leur dépendance à l'attraction métropolitaine. Leur stratégie diffère en conséquence, tout comme son inscription dans les relations intercommunales. Ces communes sont potentiellement moins disposées que la catégorie précédente à se tourner vers Rennes Métropole au détriment des relations avec l'environnement local, ce qui est susceptible d'avoir des répercussions dans l'élaboration d'un projet de desserte en transports collectifs comme nous le verrons par la suite.

6-1, 1 c) Un autre réseau potentiellement structurant : le réseau ferré

- Son impact sur la stratégie territoriale

L'itinéraire de gestion de la mobilité peut enregistrer des inflexions différentes lorsqu'est envisagée la possibilité d'un développement en dehors du réseau structurant, lorsque la situation entre deux axes devient atout pour le cadre de vie. La politique départementale ne contribue pas encore à l'adoption de ce modèle différent. En revanche, la présence d'une gare S.N.C.F peut servir de catalyseur : c'est net dans l'exemple de Montreuil-sur-Ille qui ne considère pas (ou plus) que son relatif isolement par rapport aux grands axes soit une entrave, bien au contraire. Cette commune dispose pourtant d'une usine et d'une taxe professionnelle conséquente (Cf. figure 39, p. 361). Ces particularités sont très occultées dans le discours, contrairement au rôle de la gare T.E.R. La situation hors réseau structurant a été l'occasion de changer de modèle du développement¹⁸³.

« Au niveau accueil des entreprises artisanales, on est mal desservi en réseau routier parce qu'on est enclavé entre la RD 175 et la route Rennes-Saint-Malo, on est au milieu, sur une route moyenne (...). Mais celui qui se trouve près d'une grande voie, il a de l'argent mais il a des nuisances. On est bien content d'avoir encore des arbres, des chemins, d'être dans un cadre de vie au lieu de voir des voitures qui défilent sur la 4 voies..., ce défilé n'intéresse pas

¹⁸² Cette anisotropie n'est supportable pour l'action locale que parce que l'éclatement de la demande sociale affaiblit la pression que génère pour les élus cette instabilité des entreprises. Les salariés concernés par le départ d'une entreprise sont en effet répartis sur plusieurs communes, et les élus n'ont pas forcément intérêt à ce que les emplois d'un établissement important de la commune soient occupés massivement par leurs propres électeurs. Le soulagement du maire de Janzé à cet égard est explicite. Si le taux d'emploi reste un indicateur important pour les communes périurbaines, il tend à ne pas signifier plus que ce qu'il est : un ratio qui ne présage pas d'un rapprochement domicile-emploi ou de la constitution d'un petit bassin de vie communal.

¹⁸³ Changement qui pourrait faire progresser rapidement Montreuil dans le tableau. La commune est encore freinée par la qualification partiellement avortée de son centre il y a dix ans.

tout le monde. Nous, on aimerait mieux jouer un rôle de poumon vert dans le pays de Rennes, d'accentuer l'attraction des touristes, faire des chambres d'hôtes, des gîtes au bord du canal. On ne va pas nous mettre une autoroute ici, l'A 84 s'est construite pas très loin, autant nous donner les moyens dans d'autres domaines. Le pays devrait nous donner les moyens de ce développement complémentaire. Je ne pense pas que les gens qui viennent habiter en campagne soient très contents d'avoir un très grand axe routier avec des kilomètres de bâtiments de zone... Il n'y a pas d'habitations à côté de ces choses-là de toutes façons. »

En l'occurrence, la gare S.N.C.F de Montreuil-sur-Ille est une gare qui enregistre un nombre important de montées-descentes et draine la population des communes environnantes. C'est aussi sur cette ligne que les expériences d'intermodalité ont été menées (ticket unique TER-bus-VAL). Cette commune se distingue d'ailleurs par son pourcentage d'actifs occupés utilisant les transports en commun pour leurs migrations alternantes (12,8%) : c'est là le record départemental (Conseil général, 2003) (Cf. figure 42). Plus frappant encore : en se reportant aux figures 2 et 3, on constate qu'elle constitue aussi un îlot de moindre motorisation.

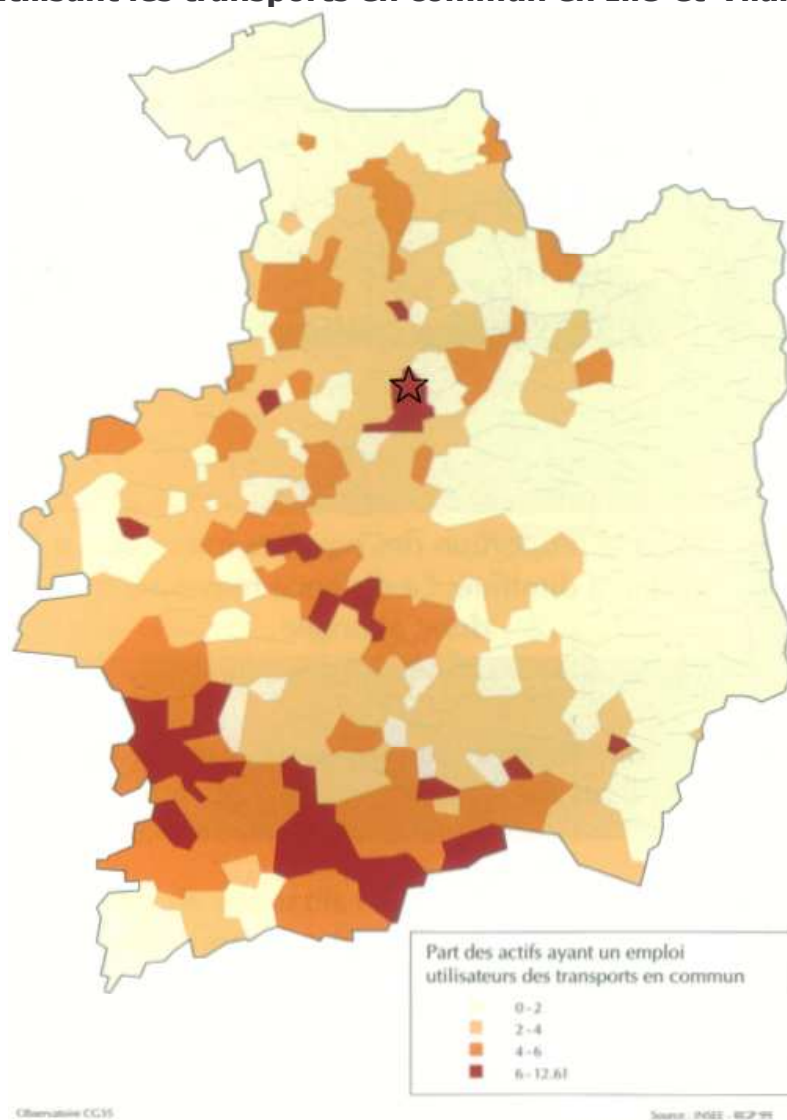
A partir de cet exemple du caractère éventuellement structurant, pour la stratégie territoriale, de la présence d'une gare, il convient de dire quelques mots du potentiel du réseau ferré rennais.

- Le potentiel du réseau ferré

Là comme ailleurs, l'histoire de la desserte ferroviaire régionale est celle d'une « chance perdue » et d'une nouvelle chance à saisir (J-F. TROIN, 1999) : le développement de la périphérie s'est effectué dans un contexte de dévalorisation de l'image du transport collectif, archaïque et incomparablement moins adapté que le mode automobile aux besoins de mobilité tels que perçus. L'histoire de la périphérie rennaise semble d'ailleurs s'être passée du chemin de fer bien avant le développement de l'automobile, en lien avec la faiblesse de l'industrialisation¹⁸⁴. Les investissements dans le réseau « concurrent » de la route ont relégué au rang de secondaires les possibilités offertes par le ferroviaire, quand ils n'ont pas conduit à son démantèlement (les lignes transversales de Dinan-Vire par Dol-de-Bretagne au Nord de Rennes, et de Fougères-Vitré

¹⁸⁴ En 1848, le Conseil municipal de Laillé exprime le peu d'intérêt qu'il porte à la liaison ferroviaire avec Bruz et l'établissement de la station de chemin de fer qui « ne peut en rien être considéré comme devant être utile à Laillé, car si cette commune avait lieu de se servir du chemin de fer, la station de Guichen serait par elle préférablement choisie vu que son gros commerce tend plus vers Redon et Nantes et que, par ailleurs et pour celui destiné à Rennes, Laillé aura toujours plus l'avantage de se servir de ses anciens moyens de transport vu le peu de distance ».

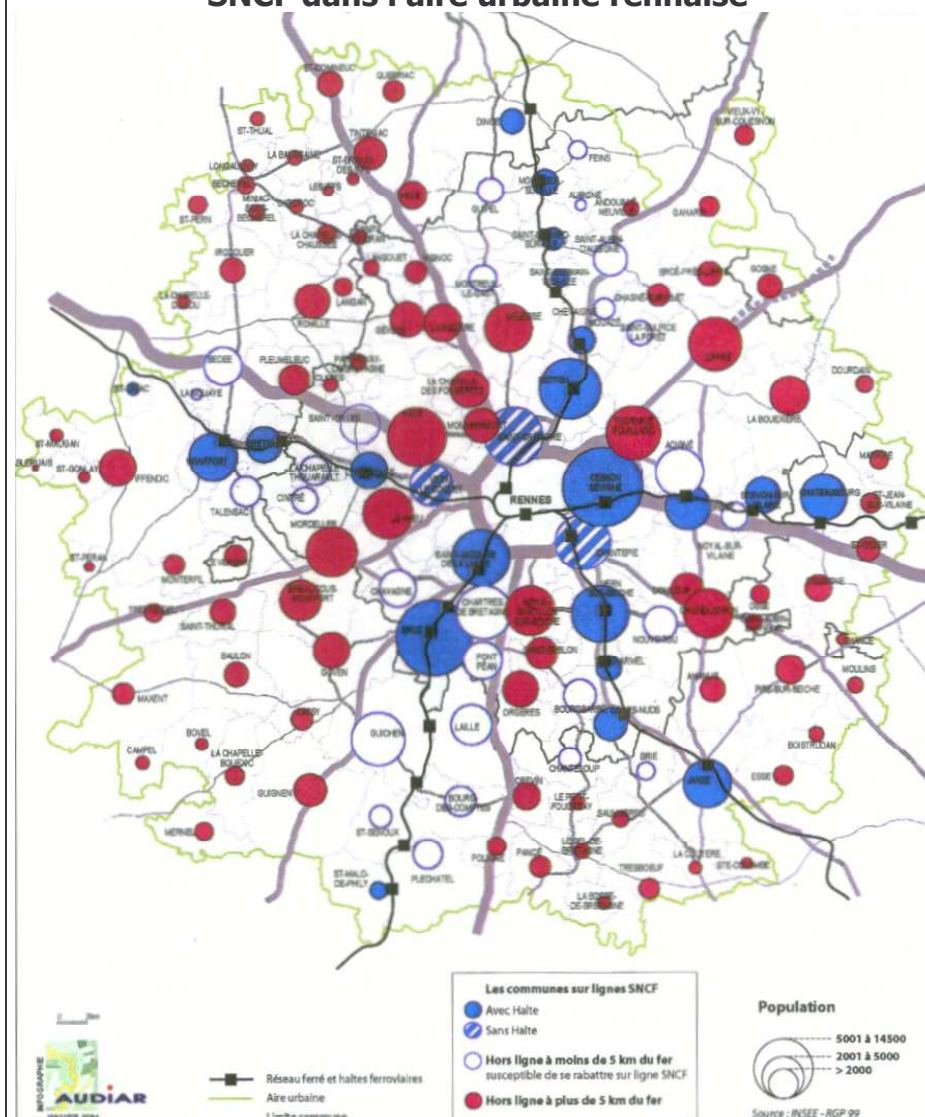
Figure 42 – Pourcentages communaux d'actifs occupés utilisant les transports en commun en Ile-et-Vilaine



Extrait de CG 35, 2003

Les parts modales importantes relevées dans le quart Sud-Ouest de la carte sont dues au ramassage des salariés de l'usine PSA, mais au Nord se détache la commune de Montreuil-sur-Ille (★), en lien avec l'activité de cette gare qui joue un rôle dans la stratégie territoriale.

Figure 43 – Répartition des communes le long du réseau SNCF dans l'aire urbaine rennaise



Extrait de AUDIAR, 2004

à l'Est ne transportent plus de voyageurs depuis les années soixante-dix ; le car l'emporte sur le fer pour sa souplesse : dès lors, l'adaptation du réseau aux besoins de déplacements tangentiels des périurbains se trouve compromise pour longtemps).

C'est donc sur la mise en œuvre d'un « système automobile » (G. DUPUY, 1995) que la périurbanisation a pu fonder son développement, et s'inscrire dans l'espace en ignorant assez largement les opportunités offertes par un réseau ferroviaire pourtant assez conséquent. La figure 43 montre que les foyers de peuplement ne se sont pas particulièrement greffés le long des voies ; cependant, certains des plus importants sont desservis.

Le tracé en étoile à cinq branches des lignes de Train Express Régional présente donc aujourd'hui des opportunités intéressantes de liaison entre la métropole et sa couronne périurbaine. La population concernée par la desserte ferroviaire constitue une proportion non négligeable, mise en avant dans les discours¹⁸⁵. Le potentiel de la desserte ferrée a motivé certaines des dispositions de la charte intercommunale du pays de Rennes. Il s'agit cependant d'un « potentiel fort qui reste à objectiver », pour reprendre les termes de l'A.U.D.I.A.R (2004) ; au service des Etudes urbaines, on précise qu'il est inutile de parler d'étoile dans la mesure où seul un axe, peut-être deux, sont appelés éventuellement à connaître une réelle amélioration des investissements et fréquences¹⁸⁶. Ce qui supposerait alors de définir des axes préférentiels d'urbanisation. En attendant, Rennes Métropole affiche sa volonté de calquer ses schémas d'urbanisation future sur les projets de la Région en matière d'offre ferroviaire. Projets qui ne semblent pas encore définis, la communication sur ce thème ayant du mal à s'établir¹⁸⁷. A l'heure actuelle, la Région se signale plutôt par son action en direction de l'aménagement des centres-bourgs, ce qui peut d'ailleurs constituer une piste de travail vers une meilleure

¹⁸⁵ En effet, d'après Jean-Luc Doucet, directeur d'études à l'AUDIAR (colloque G.A.R.T-F.N.A.U, octobre 2002), le potentiel du réseau ferroviaire est important, aussi bien à l'échelle de Rennes Métropole (73% de la population non agglomérée de la communauté d'agglomération se situe sur une ligne ferrée ou à moins de 5 km) qu'à celle de l'aire urbaine (où la part de population non agglomérée dans cette même situation reste au niveau appréciable de 57%). D'après l'observatoire Régional des Transports Bretagne (*Les chiffres clés 2002*), la fréquentation du T.E.R dans le périurbain rennais aurait augmenté de 13% entre 2000 et 2002 (évaluation à considérer avec prudence compte tenu de l'absence de données sur les montées-descentes en gares, mais qui témoigne d'une réévaluation du potentiel ferré par la puissance publique).

¹⁸⁶ Entretien M. Guillaume Placé, directeur Prospective et Aménagement de l'Espace, Rennes Métropole.

¹⁸⁷ Entretien M. Christophe Hazo. Il faut ajouter cependant que depuis janvier 2002 (date à laquelle la Région est devenue l'A.O du transport ferroviaire régional de voyageurs), ce transfert de compétences a été suivi de certains investissements, notamment en matériel : le parc de trains régionaux est progressivement modernisé : l'offre de trains en direction de Rennes depuis les gares périurbaines situées dans un rayon de 40 km autour de Rennes aurait été renforcée (E. NEN, 2002). L'enjeu de l'articulation au TGV est également l'objet de réflexions, tout comme le potentiel des liaisons transversales (ligne Dinan-Vire par Dol-de-Bretagne).

inscription des gares du périurbain dans les communes desservies : un aménagement spatial dans et autour de la gare est susceptible d'en faire « un lieu de convergence villageoise qui créera un effet de levier pour l'utilisation des transports publics » (J. GREBERT, 2002). Pistes attractives pour les communes qui cherchent déjà à valoriser conjointement leur gare et leur offre d'équipements. Ci-contre, une plaquette de la S.N.C.F (figure 44) distribuée en mairie qui exploite ce filon.

Ici, c'est donc aux stratégies territoriales communales que l'on retourne et à la nécessité d'une articulation institutionnelle des efforts, en vue d'organiser celle de réseaux et de déplacements d'échelles différentes. Articulation difficile sans cadre contractuel préétabli, et donc dépendante des rapports locaux, mais aussi de la confrontation (et coordination) des perspectives qu'attachent aux espaces périurbains les nombreux partenaires qui sont partie prenante d'une intervention (M-S. NOCQUET, 1999). En effet, les discours servent au moins deux types de modèles de développement : d'une part, la configuration en étoile du réseau est à même de servir la polarisation centrale ; d'autre part, les communes périurbaines enquêtées ne s'intéressent¹⁸⁸ à la gare que dans la mesure où elle renforce leur polarité sur l'environnement proche (sont alors soulignés les nombreux provenants de tout le canton), ou lorsque leur accessibilité globale par rapport à Rennes est mauvaise (leur vision des réseaux est alors très large et cherche à envisager toutes les possibilités de connexions). Janzé, davantage tourné vers Rennes que vers son statut de pôle de secteur, et par ailleurs très bien desservi, ne s'investit pas dans la question (des transports alternatifs à l'automobile en général) tout en reconnaissant la liaison T.E.R comme essentielle.

Il y a donc un effort conceptuel et d'investissements à faire pour sortir d'un schéma qui fait des espaces périurbains les bénéficiaires indirects d'une politique de transports qui leur réserve les fins de réseaux pour les constituer en maillons essentiels d'une chaîne de transports, d'interface entre les échelles du territoire urbain et celles du département, voire de la région (ibid.). Ce afin

¹⁸⁸ Par « intérêt », nous entendons bien sûr plus qu'un simple jugement appréciatif d'une telle desserte, mais une connaissance relative des fréquences, des publics concernés, un investissement dans les négociations avec la S.N.C.F. L'exemple de Martigné-Ferchaud (« Il y a une association pour le maintien de l'axe ferroviaire Rennes-Châteaubriant, dont je fais partie. On travaille au raccrochement avec la voie Châteaubriant-Nantes que la Loire-Atlantique est en train d'étudier, on pourrait faire une connexion pour aller à Notre-Dame-des-Landes où il y aura vraisemblablement une connexion T.G.V, on ne peut plus raisonner sans cela. A nous de nous battre pour que ça passe chez nous. ») s'oppose à celui de Janzé (« Non, non, je ne discute pas avec la S.N.C.F, c'est la région qui règle la note, elle est d'accord ou pas d'accord, le jour où elle dira c'est trop cher, ce sera fini. Pour l'instant, ce n'est pas dans l'air du temps, donc ça va bien. Mais bon, ils ont des budgets à voter, quand les budgets délirent et que ça n'apporte pas grand chose, même si les gens disent toujours que c'est très important... quand c'est nos intérêts, c'est toujours très important si on écoute tout le monde, c'est bien là où est le problème. »)

Figure 44 -
La gare, équipement de proximité sur les dépliants de la S.N.C.F



que les élus périurbains puissent y trouver matière à un investissement identitaire et dépasser l'attitude qui consiste à attendre passivement une amélioration aléatoire de la desserte¹⁸⁹.

Si le transport peut être ferment d'intercommunalité, technique tout d'abord mais susceptible d'initier un aller-retour entre les préoccupations de transport et d'aménagement, il faut là aussi effectuer ces repérage et convergence des modèles de développement : la mise en cohérence des objectifs des institutions est nécessaire, ainsi que la prise de position à toutes les échelles de l'administration du territoire départemental qui confrontent sur ce thème de la desserte périurbaine leur conception de la place et du développement de ces espaces (ibid.).

S'il est admis que le réseau viaire d'Ille-et-Vilaine constitue pour sa part un ensemble performant, unifiant le département, et un enjeu de l'intervention publique fortement approprié par le Conseil général, les choix techniques et politiques de son déploiement dans l'espace combinent différentes échelles et priorités : la priorité « politique » d'une desserte couvrante, qui renvoie à la fonction symbolique de la route et au poids du monde rural dans l'institution départementale, est identifiable, ici comme dans de nombreux départements. Mais la priorité « économique » est davantage prise en compte dans la définition des investissements.

6-1, 2 La politique routière du département : aménager par le réseau

Le linéaire du réseau routier d'Ille-et-Vilaine compte 14 000 km, et mobilise trois niveaux d'intervention : la D.D.E a la charge des 467 km de routes nationales (dont les deux-tiers sont des 2x2 voies) ; le Conseil général gère les 5 074 km de routes départementales ; les communes, 8 500 km de voirie communale (hors chemins ruraux).

Depuis 1982, le Conseil général administre le département et intervient dans de nombreux domaines¹⁹⁰, mais son investissement est différencié : le budget 2002, tel qu'il est présenté sur le site internet officiel, donne une idée des points forts de son action : outre la part prépondérante et

¹⁸⁹ Comme dans le cas nantais, où la stratégie de développement de transports périurbains articulés aux transports urbains est l'objet d'un réel investissement (encore uniquement au stade de la parole) de la part des élus périurbains à la recherche d'un statut pour leur commune. Ces derniers vivent la politique de transports collectifs comme une dynamique à exploiter plus largement dans le sens d'un projet global de développement (implantation de zones d'activité de proximité etc.) et saisissent l'occasion de modifier la perception de leur commune, d'en faire symboliquement « un territoire d'expérimentation, un lieu de compromis institutionnel. » (M-S. NOCQUET, 1999).

¹⁹⁰ Ses compétences sont l'action sociale, les routes (essentiellement départementales), l'éducation (collèges et transports scolaires), le cadre de vie et l'environnement (espaces naturels, aménagement des bourgs, eau, assainissement), l'économie, le patrimoine, la culture et le sport.

« classique » de l'action sociale (34%), les transports sont une priorité budgétaire à laquelle sont consacrés 21% du total, dont 15% pour le réseau viaire et 6% pour le transport collectif. La part des dépenses routières est supérieure à ce qui est constaté par l'Assemblée des départements de France : autour de 10%¹⁹¹.

6-1, 2 a) La politique « routière » entre impératif d'efficacité et fonction symbolique du désenclavement

En matière d'équipement routier, la politique menée est effectivement active et assez clairement définie, car elle porte des ambitions de développement territorial et de développement économique. La priorité « aménagement du territoire », longtemps incarnée par Pierre Méhaignerie, mélange ces approches, mais en résout les antagonismes éventuels de façon évolutive.

Aujourd'hui, la ligne directrice en est plus floue, et les acteurs techniques attendent sa définition. D'autant que la nouvelle étape de la décentralisation engendre également une redéfinition des enjeux de l'aménagement par le réseau.

- Du réseau structurant aux cantons fragiles

La politique routière du département a pour ambition de répondre aux nécessités du développement économique et de l'aménagement du territoire (en favorisant « une répartition équilibrée de la population et des activités »¹⁹²) comme à celles de la qualité de vie. Les objectifs ne sont pourtant pas si spontanément convergents et nécessitent des ajustements. Les trois derniers programmes dessinent une légère évolution.

Ainsi, le programme 92-96 de modernisation des routes départementales, établi en 1991 par la Direction des Routes et Infrastructures, part des études de trafic pour tirer des conclusions sur les travaux de modernisation à entreprendre. Les constats sont simples : le trafic est inégalement réparti sur les axes ; ces disparités s'accroissent (« plus le trafic est élevé, plus son taux de croissance est fort ») ; surtout : « La modernisation ne semble pas être un facteur déterminant de croissance du trafic ». En conclusion : « Le trafic, et principalement son taux de croissance, sont des éléments primordiaux dans le choix des investissements à réaliser. » ; « Priorité absolue doit

¹⁹¹ Cf. « Les engagements routiers des Conseils généraux », A.D.F, octobre 2000 (disponible sur le site internet). Cette synthèse présente toutefois des chiffres extrapolés dans la mesure où elle est réalisée à partir des réponses de 50 départements sur les 102 interrogés. Les chiffres sont ceux de la période 1995-1998, mais la tendance était à la baisse (-1 point sur cette période).

¹⁹² Préambule de Pierre Méhaignerie au programme 1998-2002.

être donnée à l'armature primaire qui dessert des cantons entiers et répond le mieux aux demandes des élus ».

La priorité politique est ainsi rattachée un peu rapidement à la priorité économique. L'aménagement du territoire consiste à relier les pôles d'attraction pour consolider l'armature existante. Les investissements répondent à la demande là où elle est localisée. Le « maillage routier structuré » doit tenir compte de « l'intérêt d'avoir des pôles d'attraction importants » et relier Rennes aux villes du « Grand Ouest » ainsi qu'aux autres pôles départementaux de Vitré, Redon, Saint-Malo et Fougères.

Défini en complément du réseau national avec lequel il partage la fonction essentielle d'accès à Rennes, ce réseau prioritaire d'intérêt départemental et supradépartemental est donc l'objet d'importants investissements de modernisation. Dans cette optique, les radiales priment. Les axes transversaux sont intégrés à la réflexion, mais ne reçoivent que 30% des crédits alloués au réseau primaire, alors que dans ce domaine tout est encore largement à faire.

Dans le programme suivant (1998-2002), l'effort majeur est toujours à porter sur les axes d'intérêt régional, tel que Rennes-Angers. La zone de faiblesse identifiée dans le quadrant Nord-Est, entre la route des Estuaires et la route de Paris, ne justifie pas les investissements, étant donné « la faible importance des agglomérations concernées ».

Le réseau routier est toujours conçu comme un lien entre Rennes et les pôles urbains importants, internes ou externes au département. Leur attraction mutuelle est calculée, sur la base de leur population et de la distance qui les sépare : l'intensité potentielle de leurs échanges dicte la nécessité des investissements routiers.

Mais par rapport au programme précédent, il est cette fois-ci admis que « la modernisation d'une route importante est suivie d'une hausse de trafic. En effet, une route moderne peut encourager et créer des déplacements plus fréquents ». Cet effet de trafic induit ne joue pas sur tous les itinéraires ; là où il est observable, il est analysé comme la révélation d'une demande latente qui consolide le réseau des pôles.

Aménager le territoire consiste donc à créer des liens de plus en plus efficaces entre les points forts du territoire que sont les villes dynamiques. Ces pôles rayonnent ensuite sur les territoires qui les environnent. Le réseau structurant lui-même dynamise sur son passage, et cette influence est soigneusement cartographiée (Cf. figure 41) : les territoires situés dans une bande de 10 kilomètres autour des échangeurs des 2x2 voies et de 5 kilomètres pour les axes de sept mètres sont considérés comme bénéficiant des effets structurants du réseau.

Demeurent à l'écart les « zones blanches » : les créneaux de dépassement réalisés sur les axes secondaires doivent permettre de rattacher efficacement ces espaces « en blanc » au réseau

primaire pour diffuser l'effet d'entraînement. « Cette nouvelle politique sera très bien perçue localement ».

Mais l'attention portée aux évolutions démographiques et économiques des cantons se traduit par l'accumulation nouvelle de données sur ce thème. Par ailleurs, les souhaits exprimés par les élus, lors de la concertation préalable à l'établissement du programme, indiquent une préférence orientée vers des améliorations plus localisées : les composantes de leur programme souhaitent répartissent différemment les crédits entre réseau primaire, réseau secondaire et desserte des zones blanches, au profit des deux derniers items. La répartition effective de l'enveloppe du programme va enregistrer des inflexions qui vont dans ce sens : au réseau primaire ne sont plus consacrés que les deux-tiers des financements au lieu des trois-quarts.

Le 5^{ème} programme, voté en 2003, témoigne enfin d'une forme de rupture dans l'approche de la mobilité : « le trafic routier ne cesse de croître, traduisant ainsi le dynamisme économique de notre région, mais également une augmentation sensible de la mobilité de la population du fait de l'étalement urbain, du développement de la précarité des emplois et de la pratique des horaires décalés, et enfin de la flexibilité ».

De plus en plus, le dynamisme global ne doit pas faire oublier les territoires en difficultés « que nous avons récemment décidés d'aider au titre de la politique des "cantons fragiles". » Ces cantons sont définis sur la base de données de population et d'activités, et non d'accessibilité : ils concernent des espaces parfois plus vastes que les « zones blanches », et conduisent à relativiser le lien instauré entre développement et désenclavement, tout en attirant les investissements routiers sur la base de leur faiblesse et non plus sur celle de l'appel du trafic.

« Ils ont fait encore le choix de mettre Rennes Saint-Nazaire en 2x2 voies, ce qui en l'état actuel du trafic ne se justifie pas complètement, mais ça a un impact sur l'avenir, ça change complètement le fonctionnement des territoires, ça crée des échanges, c'est vrai à chaque fois. C'est important. Et puis, ils sont obligés malgré tout de répondre à la demande, sur la sécurité etc. » (Monsieur Jean-Claude Roulleau, D.D.E 35, subdivision Rennes Nord)

Avec la périurbanisation, les axes transversaux prennent de l'importance :

« Ils avaient déjà fait une deuxième ceinture départementale ici qui avait pour effet de rabattre les véhicules sur les radiales. Et bien ils sont en train de faire une troisième ceinture parce que la deuxième avec les 2x2 voies, les m² achetés par les gens de plus en plus loin, on va retrouver ce système là de plus en plus loin... »

Désormais, une distinction tend à être faite entre l'investissement dans le réseau structurant, qui est un « effort en faveur du développement économique », et l'effort en faveur des cantons

fragiles et « des déplacements quotidiens des citoyens », qui consiste en l'amélioration locale de la desserte et l'attribution de subventions ; soit entre le développement économique et l'aménagement équilibré du territoire-qualité de vie. Le réseau structurant n'engendre pas mécaniquement le développement de l'ensemble du département. Afin d'appréhender plus finement ses effets, c'est désormais en temps que sont fixés les objectifs de raccordement par le réseau secondaire : aucune commune ne doit être à plus de 10 minutes d'un axe structurant.

Avec l'émergence des pays, le discours s'oriente aussi vers la prise en compte de besoins de déplacements qui excluent Rennes et unifient des sous-espaces départementaux. Les axes transversaux prennent également plus d'importance.

C'est une orientation nouvelle et récente du discours. Elle est perceptible dans les documents de réflexion et dans le discours des services chargés de communiquer à l'extérieur sur les options départementales en matière de routes. On parle de « nouvelles notions » prises en compte dans l'élaboration du programme -sans y apparaître explicitement...-, de la recherche d'un équilibre interne aux pays « au-delà de l'équilibre départemental », de délestage et de répartition des trafics¹⁹³.

Les services plus opérationnels n'ont pas encore ce discours. Le réseau primaire y est qualifié d'« aspirateur à voitures » (sans connotation péjorative), dont la fonction est de permettre une circulation fluide et sécurisée d'un bout à l'autre du département. Dans cette optique, les axes transversaux ont un intérêt réduit, ce que confirme une étude du CETE de Nantes ayant conclu que la deuxième ceinture rennaise n'aurait pas de fonction de transit et ne servirait qu'au cabotage¹⁹⁴.

Il apparaît que la vocation de desserte intercommunale, et non départementale, des axes transversaux ne contribue pas à valoriser leur rôle dans un réseau structurant dont la vocation reste la longue distance et l'accès à Rennes. C'est moins une option de délestage des axes principaux par répartition du trafic qui est prise que celle d'une dynamique de concentration-modernisation sur les axes radiaux, permettant une forme d'économie d'échelle. Le réseau structurant permet d'assurer des conditions optimales de circulation. L'accès à Rennes est un objectif d'intérêt général supérieur.

Dans cette optique, le département rejoint les orientations de l'Etat, qui, avec l'A 84 et le D.V.A, visent à renforcer un maillage des villes atlantiques au sein duquel Rennes trouverait naturellement sa place.

¹⁹³ Entretien Madame Ariane Lowe, Chargée de la communication pour le grand public.

¹⁹⁴ Entretien Monsieur Joël Debroize, service des études générales.

Concilier l'intérêt départemental et national dans ce réseau qui associe deux natures juridiques d'axes a constitué une préoccupation importante.

- La décentralisation et la dissociation des intérêts locaux et nationaux

En 1968, l'Etat donne le feu vert au programme qu'il finance de développement de la région bretonne par une politique ambitieuse de désenclavement routier. En 1983, le Conseil régional est appelé à contribuer au financement (environ un tiers)¹⁹⁵. Le département ayant participé, dans le cadre de ce Plan Routier Breton, aux investissements dans les routes nationales, celles-ci combinent en conséquence caractéristiques autoroutières et fréquence des entrées et sorties. Il en a été de même lors de la réalisation de l'autoroute des Estuaires (A 84). La participation financière a été l'occasion de négocier la disposition des échangeurs de ce qui est une L.A.C.R.A (Liaison Autoroutière assurant la Continuité du Réseau Autoroutier), afin que les intérêts départementaux soient intégrés aux intérêts de la desserte nationale.

La nouvelle étape de la décentralisation pourrait entériner la vocation de desserte départementale de certains des axes nationaux en en transférant la charge à cette collectivité : sans doute les routes nationales de Saint-Malo et Lorient. Cependant, cette distinction plus nette entre les échelles de desserte pourrait conduire à dissocier les intérêts jusqu'ici intégrés grâce à l'action départementale. Le réseau se hiérarchise, et, sur les axes qui conserveront un statut de route nationale, se posera la question d'un passage au régime autoroutier.

Au P.R.I.E, on se contente pour l'instant de préciser que « les choses ne sont pas encore arrêtées » et que l'intercommunalité a permis un véritable changement des attitudes communales face à la question des entrées-sorties. La remise en question éventuelle de l'existence de certaines d'entre elles ne sera pas pour autant bien acceptée. L'attitude communale est déjà conflictuelle avec l'Etat : les communes du haut de notre échantillon acceptent le passage d'une importante infrastructure sur leur territoire à condition qu'elles obtiennent un double raccordement (une bretelle dans chaque sens). Sinon, ce sont les considérations négatives sur l'impact spatial et non économique de l'infrastructure qui dominent.

Il y a donc à l'heure actuelle coexistence de deux modèles d'aménagement dans les réflexions des services départementaux, une légère mise en tension encore inégale dont il est difficile de savoir si elle est destinée à déboucher concrètement sur des directions nouvelles d'investissement (dans un contexte global de réduction lié à la charge de l'A.P.A).

¹⁹⁵ En trente ans, les temps de parcours ont été réduits de 36% sur les axes aménagés à 2x2 voies en Bretagne (Le Télégramme, 12/02/99).

L'expertise donne toutefois des signes de renouvellement. Les croissances du trafic ne sont plus assimilées uniquement à un développement économique. Le Conseil général finance des études qui mettent l'accent sur le rôle de la périurbanisation dans ce phénomène. Au sein de la Direction des Routes Départementales a été créé en janvier 2002 le « service des études générales ». L'une de ses missions devait être la mise en œuvre et la gestion d'un Observatoire des déplacements interurbains, outil de travail et de connaissances pour les élus et techniciens du département ainsi que d'évaluation des conséquences notamment territoriales de la politique départementale (E. NEN, 2002).

Le projet a été abandonné, mais la production d'un « Atlas départemental des déplacements » matérialise l'émergence de ces nouveaux angles d'analyse : les enjeux du développement tels qu'ils sont présentés dans ce travail s'opposent par certains aspects à la rhétorique des programmes quinquennaux. L'atlas tente, à travers l'analyse des tendances, de déterminer les possibilités d'équilibrer l'aménagement du territoire contre le phénomène de la tache d'huile qui se répand « via les axes structurants ». Les enjeux du développement départemental sont présentés au travers de deux scénarios : le « fil de l'eau » est une politique d'investissements dans les transports qui accompagne le développement actuel, caractérisé par le renforcement des polarités départementales existantes et la périurbanisation. Le scénario « semi-interventionniste » doit limiter les effets du « développement urbain » en se concentrant sur les cantons en difficulté, et les relations transversales. Ainsi la réalisation d'une deuxième ceinture rennaise aux caractéristiques autoroutières délésterait la rocade rennaise et permettrait un contrôle des effets de l'urbanisation. Ces effets sont la concentration des trafics et la congestion qui s'ensuit. Il s'agit toujours d'une logique de réponse à la demande de déplacements, et non d'une gestion de cette demande, encore moins bien sûr d'orienter différemment le développement urbain. Mais on trouve concentrées et distinctement énoncées dans ce travail les réorientations de problématiques éparses dans les programmes et les discours : la « tache d'huile » comme dysfonctionnement, la nécessité de répartir les flux et les investissements, pour déléster comme pour dynamiser, ainsi que celle d'organiser des alternatives au « tout voiture ». Cependant, on ne peut pas dire que l'action contre la périurbanisation et le mitage soit considérée, dans les services du P.R.I.E, comme relevant le moins du monde de leur responsabilité. C'est là le domaine totalement réservé de l'action municipale, d'une politique foncière sur le territoire des communes, à laquelle le département évite de se mêler, même quand il s'agit de constituer des réserves pour la réalisation de ses propres infrastructures routières.

Ces prémices d'un changement d'approche sont relayés plus nettement par le Pôle Economie et Aménagement du Territoire (P.E.A.T).

Par le biais de ce pôle, le non-interventionnisme dans la gestion communale est relativisé, et l'interaction entre stratégies communale et départementale se développe par des voies détournées.

6-1, 2 b) Du projet routier au projet de développement communal : le lien avec les représentants de la commune

La distinction entre politique routière et politique d'aménagement est institutionnalisée dans l'organigramme, et ces deux pôles (P.R.I.E et P.E.A.T) occupent des locaux spatialement disjoints. Leurs relations sont, de l'avis des interrogés, bonnes quoiqu'un peu concurrentes, mais surtout plus ou moins intermittentes et parfois très désordonnées. C'est une procédure officielle de consultation mutuelle un peu systématique qui fait défaut. Notamment, l'avis formulé par le Conseil général dans le cadre de l'élaboration ou de la révision des documents d'urbanisme communaux est produit par le P.R.I.E, et ce n'est que plusieurs mois après sa prise de fonction que la personne en charge d'effectuer la synthèse des remarques des différents services du pôle a appris avec surprise l'existence d'un pôle aménagement. La conclusion qui s'impose à elle aujourd'hui est que l'importance, aux yeux du Conseil général, de son intervention sur le réseau viaire subordonne à cette priorité d'autres dimensions de l'aménagement.

Surtout, l'intérêt porté aux questions d'aménagement communal est une initiative du département qui dépasse le cadre de ses compétences, quand son « souci routier » le définit institutionnellement. Or, quelles que soient les motivations qui poussent le département à offrir une assistance aux communes qui souhaitent réfléchir à leur développement, il faut éviter l'amalgame dans l'esprit des municipalités de ces deux pans de son intervention. Le risque serait grand de ne pouvoir dissocier clairement les intérêts départementaux de la desserte routière et les intérêts locaux. On peut supposer que cette organisation bi-polaire répond ainsi à la volonté de non-interventionnisme dans les compétences communales, volonté vigoureusement revendiquée par le Conseil général sous la présidence de Pierre Méhaignerie. La séparation nette entre un domaine d'exigences départementales et un domaine voué à la mission de conseil évite les mélanges de genre. Le P.R.I.E cantonne ainsi ses remarques à l'impact des projets communaux de développement sur le fonctionnement du réseau départemental. Sur ce thème, il a toute marge de manœuvre pour faire valoir d'éventuels interdictions, de nature purement technique et financière. En outre, en ne s'investissant pas dans des considérations de contenu quant aux projets communaux, il évite d'aborder les thèmes délicats relatifs aux futurs investissements routiers. Il n'émet un avis que sur l'impact des décisions réglementaires sur le réseau existant, ou dont la réalisation est votée.

Si le P.E.A.T a les mêmes consignes de non-interventionnisme, sa proximité avec les élus locaux et leurs préoccupations est cependant assez importante. La procédure de contrat d'objectifs¹⁹⁶ qu'il pilote est l'occasion pour eux d'exprimer leur forte demande d'information en matière de projets routiers, et l'occasion pour le pôle de leur faire passer des messages, tout en n'engageant pas le pôle routier.

Bien que largement sollicité par eux sur les questions routières, il n'engage pas le P.R.I.E, qui manifeste une certaine tendance à préférer discuter avec les communautés de communes. En conséquence, le rôle de liaison de P.E.A.T entre communes et Conseil général est assez limité sur le thème des investissements routiers : la situation des conseillers en développement est souvent délicate de leur propre aveu. En tant qu'urbanistes, ils ne peuvent passer outre ce rôle de liaison entre deux échelles d'intérêts. Mais la remontée des intérêts locaux est complexe.

« La difficulté c'est que nous sommes mandatés par le département pour aider les communes, donc on va dans la logique développement communal qui n'est pas forcément la logique développement départemental. Le département a la volonté d'avoir l'infrastructure la moins coûteuse possible. » (Monsieur L. Manneheut, Madame Van der Sman, P.E.A.T)

Le département prend en compte les souhaits locaux de desserte, mais n'ajuste pas techniquement et financièrement ses réalisations de façon fine aux données locales. La tâche serait d'ailleurs très complexe, le principe d'une infrastructure étant bien qu'elle traverse un nombre important de communes différentes : son profil longitudinal impose localement ses caractéristiques transversales. Pour aller desservir les communes lointaines, les radiales traversent les couronnes plus urbanisées de l'agglomération et là, les conflits sont de plus en plus à la hauteur des contraintes spatiales locales.

Les projets locaux sont en conséquence pris en compte, et il y a négociation : le département ne souhaite pas réaliser des routes qui déplaisent aux élus locaux. Mais cette négociation débouche sur un arbitrage « simple ». La poire est coupée en deux : si la commune réclame deux échangeurs quand le département n'en prévoit pas, elle en obtiendra vraisemblablement un. Ces concessions sont tout particulièrement nécessaires avec les communes plus urbanisées de Rennes Métropole, car il s'agit bien ici d'éviter le recours au tribunal administratif. Mais elles arrivent relativement en aval, lorsque le conflit menace. Il n'y a pas d'élaboration véritablement conjointe d'un projet associant contraintes de fluidité et aménagement communal sur un temps long.

¹⁹⁶ Outil contractuel de développement local et d'aide aux communes mis en place en 1994 par le Conseil général. Les chargés de mission développement accompagnent les communes dans la définition d'un cahier des charges et le choix d'un bureau d'études afin de définir une démarche prospective de développement et d'aménagement.

L'exemple de Saint-Gilles est édifiant : l'incompatibilité du désir de développement avec le tracé de la déviation a simplement conduit à l'annulation du projet.

Aujourd'hui encore, le P.R.I.E est très réticent à une participation en amont aux projets de développement des communes, qui sont demandeuses de son avis technique pour programmer leurs zones d'urbanisation future. S'il consent à fournir un tracé indicatif, il se refuse à constituer progressivement des réserves foncières, ou à demander à ce que le tracé soit mis en emplacement réservé :

« Les normes peuvent évoluer et nous conduire à faire un virage plus doux, des choses qui vont complètement modifier le tracé, donc on ne souhaite pas figer les choses surtout quand on sait que la réalisation ne sera pas avant dix ans. » (Monsieur J. Debroize, P.R.I.E)

Si la politique routière du département est une stratégie assez élaborée, elle est aussi prudente. Les décisions sont longues à prendre, et évolutives. Par exemple, la décision de mise en 2x2 voies des départementales structurantes a été progressive. Ce sont des 1x2 voies qui étaient prévues au départ (Monsieur Debroize, P.R.I.E). La croissance du trafic n'est pas anticipée :

« On a fait des infrastructures qui sont dépassées quinze ans après, et non seulement on ne le savait pas, mais on ne l'imaginait même pas. Dépassées parce que le trafic est tel, que ce n'est pas une 2 voies qu'il fallait mais une 2x2 voies. A Talensac, on ne pensait pas qu'il aurait fallu dévier le site il y a quinze ans. Parce qu'il n'y avait pas de constructions. Aujourd'hui, il n'y a plus de bonne solution [de tracé], c'est une situation impossible. » (Monsieur Manneheut, P.E.A.T)

En conséquence, le rôle du P.E.A.T est d'aider les communes à adapter leur projet de développement à un projet routier déjà arrêté, en arrondissant éventuellement les angles.

Il y a peut-être des signes de changement : l'avis sur les S.Co.T réunit d'ores et déjà les deux pôles. Le rôle croissant de la mission d'assistance du P.E.A.T auprès des communes, rurales ou déjà développées, permet de faire passer des messages d'anticipation. A Laillé, le discours de l'architecte-conseil mandaté par le Conseil dans le cadre du contrat d'objectifs est celui du « développement durable ». Il consiste à susciter la réflexion des élus à long terme. L'anticipation est parfois provocatrice, comme sur le thème de : « Dans vingt ans, on n'ira plus à Rennes en voiture ».

La dissociation entre la vocation économique et la vocation d'aménagement territorial (qui s'attache bien sûr au développement économique mais de façon plus localisée : au niveau cantonal et communal) de la politique routière est esquissée au P.R.I.E. Elle est également

matérialisée par l'existence du P.E.A.T. Les évolutions futures pourraient renforcer cette conception en consacrant le rôle de l'Etat sur la desserte longue distance et la mise en réseau des pôles principaux de la façade atlantique, et celui du département sur l'équilibre territorial dans ce périmètre, voire à l'échelle de sous-secteurs comme les pays.

La partition va désormais être effectuée en Ille-et-Vilaine, c'est-à-dire que l'option prise par le département de confier par convention aux subdivisions de l'Equipement la gestion de son domaine public routier va faire l'objet d'une réorganisation d'ici la fin de l'année 2004. Le personnel de la D.D.E en charge de cette mission sera rattaché directement au département et intégré à ses propres services techniques. Autorité hiérarchique et fonctionnelle vont coïncider. Le domaine d'intervention des services de l'Etat se limitera en conséquence au réseau national. Les services départementaux, en charge d'un réseau d'intérêt départemental redéfini, pourraient réorienter les priorités de sa gestion vers des considérations plus territorialisées. Certes, les exigences techniques du trafic de moyenne, voire longue distance, ne disparaîtront pas au profit soudain de la desserte locale, mais on peut envisager une conciliation plus poussée de ces deux dimensions, et une prise en compte des effets localisés de l'infrastructure, en termes d'impact sur les tissus traversés mais aussi à l'échelle d'ensembles territoriaux plus larges et structurés.

Le dépassement de la volonté affichée de non-interventionnisme départemental dans l'aménagement communal serait encouragé par le développement d'un discours intercommunal plus poussé sur la question. Développement que le département encourage dans le cadre des intercommunalités d'échelle cantonale, tant il lui est plus facile de voir certains des antagonismes communaux résolus avant d'entrer dans la discussion. La consultation des demandes locales lors de l'élaboration des plans quinquennaux cherche à favoriser ce processus : les élus doivent se réunir au niveau du canton, mais aussi dans un second temps du pays, afin de présenter un programme de souhaits hiérarchisés. Une étape vers le dépassement de l'intercommunalité « Chevènement » d'échelle cantonale, contre les intérêts en apparence immédiats du département ? Pour le moment, le fruit des réunions est qualifié de catalogue, pure addition des réclamations communales.

Dépasser cet état de choses suppose de la part des communes une vision élargie du réseau local et de son fonctionnement. Cette vision est susceptible de se trouver chez les communes qui renoncent (pour un temps en tous cas) à la déviation pour ne pas oblitérer leur extension : l'alternative est alors dans la prise en considération du réseau à l'échelle des communes environnantes, des opportunités de voir les flux se reporter pour partie sur un axe parallèle à l'occasion d'une déviation voisine, ou en créant d'autres axes qui complètent le maillage.

Le département, s'il développe son action envers la desserte locale et le réseau secondaire, à l'échelle des pays, pourrait utiliser d'autres recettes que celle de la déviation, qui, appliquée principalement sur le réseau primaire, est censée favoriser la desserte locale par ricochets.

Cette réflexion conjointe communes-département sur la desserte de sous-secteurs suppose ou conduit à définir des complémentarités locales entre stratégies territoriales (qui ont déjà parfois cours à l'échelle des intercommunalités cantonales : cf. plus bas), et à partager le désir de polarité, qui est pourtant un processus qui tend à s'auto-alimenter dans chaque commune.

6-2 L'accès aux ressources : équiper et desservir

La stratégie communale d'initier le développement est la première étape de l'émergence de la « problématique mobilité » dans la gestion locale. Il s'agit de faire accéder la commune aux opportunités des nouvelles conditions de mobilité via l'accès au réseau. Le degré de réussite et la nature des ambitions dépendent de la situation sur le réseau, mais les premières manifestations de développement démographique « alignent » les communes et leurs stratégies sur une même préoccupation qui est celle des équipements. Cette question devient vite décisive dans l'affirmation de la capacité d'une équipe municipale à gouverner son territoire, qui s'évalue dans l'aptitude à en organiser les services publics, puis plus généralement l'accès aux services publics et privés, aux emplois et aux commerces. Les déplacements deviennent alors eux-mêmes service public puisqu'à travers cette question c'est celle de l'accès aux ressources qui se pose.

La question des équipements peut être posée par l'équipe municipale avant que celle-ci ne fasse le pari de la croissance démographique, et motiver un refus de la prise de risques (A. GUENGANT, 1992). Mais même en restant à l'écart des flux périurbains, la question ne se règle plus dans le cadre du système central du bourg-centre qui organise les échanges entre le chef-lieu de canton et son environnement rural ; de même que la gestion des concurrences communales n'est plus régulable par le refus communal opposé aux demandes d'ouverture de foires sauf « absence de chemins directs en rendant les effets nuls » (D.C.M de Laillé, XIX^{ème} siècle). L'équipe municipale doit organiser l'accès aux ressources de ses administrés dans un contexte environnant renouvelé.

Cette question devient l'enjeu principal de la gestion de la mobilité dont elle détermine en partie les modalités, dans le cadre communal (§ 6-2, 1) puis dans celui des relations avec l'extérieur (§ 6-2, 2).

6-2, 1 Stratégie communale et équipements

La problématique des équipements apparaît formalisée dans les discours des plus petites communes de l'échantillon. Mais elle n'est pas prioritaire face à la nécessité d'endiguer la décroissance. Lorsque le décollage démographique est réel, elle est même occultée par l'enthousiasme qu'il génère, alors même qu'elle est en passe de devenir un enjeu concret. Dans notre échantillon, les petites communes « à vocation périurbaine » affirmée, en renonçant aux emplois, peuvent sembler renoncer parallèlement et partiellement aux équipements. Notamment parce qu'elles portent sur l'environnement un regard qui est moins concurrentiel que celui des communes « à vocation urbaine ». Cependant, la maturation de la stratégie au fur et à mesure du développement ne reconduit pas cette différence d'approche.

6-2, 1 a) Peut-on ne pas équiper sa commune ?

Chez les communes « à vocation périurbaine » de la catégorie 2, la classique inquiétude quant aux nécessités d'accompagner la croissance en équipements n'a pas cours. Le classique « il faut aller doucement pour que les équipements suivent » n'est même pas cité pour la forme. Les conséquences du développement démographique sur la demande dans ce domaine sont soit éclipsées par le désir -réalisé- de croissance (ce qui n'est pas encore le cas dans la catégorie 1), soit relativisées. A Saint-Péran (indice 6), on juge inutile de s'arc-bouter sur les services de base. « Entre 90-99, on est officiellement passé de 161 à 197 habitants, alors que l'école a fermé ; logiquement on aurait pu s'attendre à une moindre attractivité avec la fermeture de l'école, ça a été l'inverse, ce qui montre bien que c'est peut-être pas là-dessus qu'il faut s'arc-bouter. Toutes les communes ne peuvent pas avoir tous les services et on a désormais quatre écoles dans un rayon de 6 km autour de Saint-Péran. Pour moi c'est plus intéressant le fait qu'à Plélan-le-Grand il y ait un cinéma d'arts et d'essais, une médiathèque, c'est très intéressant, beaucoup plus que de se bagarrer pour avoir je ne sais trop quoi, pour dire c'est chez moi, c'est chez moi ! »

L'arrivée de jeunes couples débouchera peut-être sur des revendications, mais écoles, crèches etc. se trouvent en abondance dans les pôles alentours et « les distances sont courtes ». Le fantôme menaçant de la « cité-dortoir » n'inquiète pas ces maires. A Guipry, l'offre en équipements sportifs et culturels fait l'objet d'une grande fierté et ne saurait constituer un facteur limitatif. A Janzé :

« Le potentiel est là, on n'attend plus que la population. Il faudra continuer à équiper mais il n'y aura pas de coup de bambou. Même en matière d'effectifs scolaires on n'a pas de problème. Enfin, ça commence, mais il y a encore des possibilités. » (Monsieur Baron, Secrétaire général)

Que les équipements communaux soient considérés comme suffisants (dans le cas des grosses communes reconverties en périurbaines) ou qu'ils soient considérés comme accessibles dans le cadre extra-communal, les communes « à vocation périurbaine » affichent une approche particulière de la relation accès aux ressources-déplacements. Mais celle-ci ne semble pas destinée à durer.

6-2, 1 b) La cruciale question de l'école

Deux types de raisons à cela : les contraintes légales et la pression de la population pour qu'on réponde à des aspirations qui ne sont plus celles du club de belote. La seconde devient, de l'avis des élus et conseillers départementaux, incontournable à partir de 1000 habitants. La première initie une sorte de spirale¹⁹⁷.

Atteint un certain seuil de rajeunissement, la commune se voit en effet dans l'obligation d'ouvrir une classe d'école primaire. La question de l'école est alors la manifestation flagrante de son insertion dans le périurbain, et devient la préoccupation prépondérante de la gestion locale.

D'après les témoignages des conseillers en développement du département, le premier choc est assez rude. Concrètement, alors même que la croissance démographique a suscité des investissements en terme d'habitat et de centralité, il n'y a pas eu d'anticipation sur ce thème. Dépassé ce premier stade de déstabilisation, l'équilibre devient un objet d'attention permanente. La gestion s'organise pour éviter les situations de crise des nombreuses ouvertures et fermetures de classes, qui menacent en permanence et deviennent l'objet d'un nombre considérable de D.C.M (condamnant notamment les décisions de l'inspecteur d'académie, parfois sur le souhait des parents d'élèves). Il s'agit donc de maîtriser les fluctuations d'effectifs, et la mobilité des populations : résidentielle et quotidienne.

Les réunions des élus lailléens avec le bureau d'études du Canal, chargé de leur contrat d'objectifs, ont montré la prégnance de ce thème. C'est la nécessité de planifier les effectifs scolaires qui conduit les communes à rechercher un diagnostic prospectif des populations attirées, puis à planifier cette attraction. Leurs exigences portent alors sur des analyses démographiques très fines, afin de ne pas se tromper « ne serait-ce que d'une case ». Puis sur des

¹⁹⁷ On retrouve ici la différence d'approche entre D.D.E et conseillers départementaux : pour les premiers, la réouverture de l'école est une « fête » ; pour les seconds, c'est un choc très rude.

scénarios de construction d'habitat très précis qui leur permettent de planifier le développement en fonction des effectifs scolaires, pour en maîtriser l'augmentation tout en assurant le renouvellement.

L'équation est complexe car, d'après le maire :

« Il suffit de bloquer la construction un ou deux ans et vous êtes sûrs de fermer au moins deux classes l'année suivante. Ou alors, si on fait un autre groupe scolaire, on fait 90 pavillons pour le remplir. » (Laillé, indice 19)

L'enjeu de la gestion de l'école est susceptible d'avoir des répercussions larges sur tout le projet urbain : rythme de la construction, type d'habitat, tous les paramètres doivent être soigneusement envisagés en fonction de cette question et afin de redonner au Conseil une maîtrise qui fait défaut. Il y a urgence à retrouver une marge de confort¹⁹⁸. A la question de savoir s'il faut vraiment que les équipements répondent à la demande au niveau communal, la réponse des élus est claire :

« Scolairement oui. On a connu des années à 59 enfants par classe. Ca n'empêche pas les gens de venir. On ne peut pas jouer là-dessus. »

Par ailleurs, si le développement démographique réagit immédiatement et mécaniquement sur la question scolaire, il concerne à court terme tous les équipements qui vont suivre.

L'une des attentes fondamentales du contrat d'objectifs est bien la possibilité d'exercer une forme de maîtrise sur cette demande, qu'elle soit prospective ou plus activement planificatrice. C'est parfois même l'unique attente, et c'est ainsi qu'on retrouve des contrats d'objectifs que les bureaux d'études qualifient « d'équipementiers » en référence à la problématique majeure qui les anime. C'est le cas à Saint-Aubin-du-Cormier, où la problématique est celle de « l'adaptation des équipements et de leur localisation aux usages pour ceux existant, et de la programmation-localisation éventuelle de nouveaux équipements. », compte tenu du fait que les habitants font état de difficultés d'accessibilité -le stationnement notamment serait « catastrophique » (Le Canal, 2003). En dehors de cette préoccupation communale, les organismes d'études (T.M.O et Le Canal) notent « l'absence d'une stratégie globale et d'un projet fédérateur tant dans le schéma de développement que dans le cadre de l'aménagement urbain. » Si ce n'est pas le cas à Laillé,

¹⁹⁸ Le Conseil de Laillé manifeste peut-être sur cette question de l'école une inquiétude trop aiguë pour être représentative : l'ouverture d'une autre classe serait « une catastrophe » car tous les locaux sont occupés, or il suffirait d'un élève supplémentaire dans la situation actuelle pour la rendre légalement nécessaire. En l'absence de méthodes prévisionnelles, l'équipe municipale « met des cierges à l'église »... Mais on peut affirmer que se retrouvent dans les communes de même taille, avec une différence de degré peut-être, la même nature de problème et une perception des enjeux du développement par le prisme des équipements en général et scolaires en particulier.

où le cabinet est confronté à des élus qui commencent à savoir ce qu'ils veulent en termes de projet, il n'en reste pas moins que la même problématique de localisation des équipements et de circulation est au cœur de la réflexion.

6-2, 1 c) Equipements et gestion de la mobilité

Avec les équipements, les communes « à vocation périurbaine » développent une autre approche de la mobilité : celle-ci peut dans un premier temps être le moyen de diriger la demande des populations vers d'autres territoires. Ainsi, les communes de la catégorie 2 misent sur l'habitat sans paraître encore préoccupées par cette question.

Cependant, dans la catégorie 3, les équipements sont en revanche devenus incontournables quelle que soit la vocation communale : on essaie de les adapter aux nouvelles demandes ou de les défendre dans les communes « à vocation périurbaine » ; on essaie prioritairement de réfléchir à leur localisation dans les communes « à vocation urbaine ». L'imbrication de la question équipement et de la question mobilité va s'affirmer, rendant impossible leur dissociation. Cette évolution conjointe limite les marges de manœuvre communales.

Au fur et à mesure de sa montée en importance, le projet de forme urbaine va se fonder sur cette imbrication : les équipements doivent être mis en valeur, rendus accessibles, et en retour animer le tissu, soutenir l'activité commerciale. Dans la catégorie 4, cet impératif peut tourner au relatif affolement dans les communes à forte croissance démographique : c'est l'âme de la communauté qui est en jeu.

Les communes sont confrontées à un double aspect de la gestion de la mobilité : en interne, les déplacements générés nécessitent une réflexion. En ce qui concerne les échanges avec l'extérieur, l'évasion des résidents devient insupportable. Pour conforter la fréquentation des équipements existants, on en réalise d'autres.

Il y a alors instauration d'une concurrence, qui pousse à renforcer la polarité communale en équipements. Ainsi, Laillé, malgré ses difficultés avec l'école primaire, est candidate pour l'ouverture du futur collège du Sud de Rennes.

Si l'on trouve donc quelques petites communes « à vocation périurbaine » qui pensent pouvoir tabler durablement sur l'offre environnante, très vite, elles adopteront face à la grande mobilité quotidienne des nouveaux arrivants une attitude au moins défensive pour préserver leur dernier commerce et limiter l'évasion scolaire.

On trouve aussi quelques grosses communes qui sont réticentes à répondre aux besoins et ne le font qu'après coup : Janzé, Bain-de-Bretagne, communes pôles d'emploi « reconverties » aux

charmes de la croissance démographique, ne veulent pas laisser la problématique entraver la réalisation des lotissements et ne voient pas d'objection à ce que les équipements ne soient réalisés qu'une fois installés les nouveaux arrivants. Mais elles passent alors par des phases de « rattrapage » importantes. Et n'échappent pas aux nécessités d'organiser l'accessibilité des dits équipements.

L'accès aux équipements pose à Janzé un problème qui, s'il est un peu occulté par le maire, est souligné par les commerçants et la population. Certains commerçants ont demandé et obtenu l'instauration d'une zone bleue dans le centre pour privilégier le stationnement devenu difficile des clients. Mais pour d'autres employés se pose alors le problème du stationnement au lieu de travail. La raréfaction de la denrée « places de parking » engendre des comportements protectionnistes : les chaînes se multiplient devant les petits parkings privés de quelques institutions, dont le très faible taux de remplissage permettait auparavant l'accueil de différentes catégories d'usagers.

L'accessibilité centrale ne préoccupe que modérément le maire. Certes, il y a des difficultés ponctuelles de circulation :

« Place de la mairie le samedi, bien sûr, il y a des embouteillages, mais bon, les gens gèrent, ceux qui rouspètent parce qu'il n'y a pas assez de place, on leur dit qu'ils prennent leur temps ou alors qu'ils viennent à vélo ou à pieds ».

Le stationnement est un peu plus préoccupant, mais en créer est trop coûteux. Alors, le maire compte sur le parking du Super U :

« On a quelques parkings où les gens ne veulent pas aller, ça fait trop loin comme ils disent, mais on va leur mettre des flèches, il y a 100 mètres pour aller au parking du Super U, 120 places, on va les obliger à y aller quand même, et puis bon, une fois qu'ils iront, ça marchera. »

Autant cette solution est tout à fait crédible dans de nombreuses communes où un parking important -et vide- a été construit à la périphérie immédiate du centre (c'est le cas à Laillé, où il est pourtant envisagé de dédoubler le centre pour le soulager de la surcharge de circulation), autant elle ne l'est pas à Janzé : le Super U est beaucoup plus excentré que ce qui est ici prétendu.

Plus fondamentalement, le maire de Janzé se refuse à constituer la question en problème, selon le principe qui veut que l'enjeu prioritaire reste le développement démographique.

« La municipalité ne veut pas s'occuper des problèmes de circulation. Elle ne trouve pas que ce soit prioritaire. On a la chance historique d'avoir des voies larges qui drainent le centre-ville. »
(Monsieur Baron, Secrétaire général de Janzé)

La question préoccupe néanmoins les commerçants.

La multiplication des équipements publics et leurs relations avec les équipements commerciaux fonde la gestion de la mobilité dans les communes qui ont atteint une taille suffisante pour devoir (re)formuler leur projet d'organisation urbaine. La réflexion sur leur localisation devient constitutive du projet territorial, car il faut en optimiser la fréquentation et en favoriser l'accessibilité. Il y a donc des décisions à prendre : les élus sont tentés de regrouper les équipements (autour du groupe scolaire éventuellement) pour favoriser les synergies et mutualiser le stationnement. Leur excentration est une solution qui présente des avantages mais fait perdre de l'urbanité, implique de déplacer une partie de l'existant pour conserver l'effet « groupé », et peut compromettre de futures créations (par exemple, le collège ne sera pas attribué à Laillé s'il ne peut pas le localiser à proximité des équipements sportifs existants). Le maintien d'une position péri-centrale entraîne alors quelques acrobaties pour gérer la circulation et l'impact sur les voies d'accès.

6-2, 2 Concurrence territoriale et « spirale » de l'équipement

Le *statu quo* n'est donc pas durable. L'école introduit un nouveau rapport à l'environnement externe et interne : la dimension concurrentielle prend le pas sur la dimension de complémentarité. Le cycle des équipements communaux considérés comme étant « de base », c'est-à-dire répondant aux aspirations de la population périurbaine, est enclenché, quand bien même cette dernière ne les fréquente pas. A l'école s'ajoutent infrastructures sportives, de loisirs, salle polyvalente... Rares sont les communes qui résistent à cette demande, même dans le discours, même en fustigeant l'instabilité des fréquentations.

6-2, 2 a) La complémentarité peu développée des équipements scolaires

L'aspect financier est le premier « avertisseur » de l'impératif de gestion du développement : suite à la délégation de gestion des établissements scolaires aux collectivités locales, qui intervient en 1986, le volume de l'investissement de ces dernières croît de 14,7% par rapport à l'année précédente¹⁹⁹. Les négociations s'avivent alors avec les communes environnantes qui envoient leurs enfants dans l'école communale et doivent participer aux frais. Les choses se

¹⁹⁹ La fonction « Enseignement-formation, culture-vie sociale » capte environ 30% des dépenses d'investissement en 1993, à égalité avec le développement urbain, tandis que le « développement rural et aménagement de l'espace rural » ne représente que 4% des dépenses et les « transports, postes et télécommunications », environ 10% (D. BESSON, 2002).

compliquent lorsqu'une commune réclame une participation pour la scolarisation d'enfants en provenance d'une commune elle-même équipée sur le plan scolaire. Ce n'est pas là un cas rare, car les dérogations au zonage de la carte scolaire sont assez fréquentes.

Ainsi, en 1978, c'est à la municipalité de Bruz que le Conseil municipal de Laillé refuse une participation aux frais de gestion de la cantine municipale pour les élèves provenant de la commune, « Constatant qu'il existe une école primaire et une cantine à la disposition de tous les enfants de la commune et qu'en conséquence, il ne peut prendre en charge les dépenses occasionnées par la fréquentation d'autres écoles et cantines du fait du choix des parents. » (DCM du 07.03.78). Dans les années quatre-vingt-dix, la commune participera en revanche au fonctionnement des écoles de Rennes pour « répartition de charges de fonctionnement, des écoles publiques de Rennes accueillant des enfants de plusieurs communes. »

En 1996, Janzé résilie cette même convention de participation aux charges de fonctionnement des écoles de Rennes, « considérant que la commune consent un effort financier important pour ses établissements scolaires. »

C'est donc une évaluation révisable de ce qui est « juste », en fonction des équipements effectivement présents sur la commune et des fréquentations de fait, mais aussi de la façon dont la commune envisage l'offre communale voisine, sous la forme d'une concurrence ou d'une complémentarité.

Cette complémentarité est bien sûr compromise au fur et à mesure des investissements communaux ; même pour les petites communes, les regroupements sont assez limités (Cf. carte 45).

L'école est en effet perçue comme ce qui attire les populations, les candidats éventuels à l'installation posant très fréquemment la question de sa présence. Mais cet intérêt de départ doit être relativisé : il ne préjuge pas systématiquement de la façon dont seront organisés les programmes quotidiens d'activités des ménages une fois installés. L'usage du véhicule particulier pour l'accompagnement étant une pratique très dominante, même lorsqu'il s'agit tout juste de traverser le bourg -c'est en tous cas ce que les élus affirment-, on peut interroger l'impact qu'aura la proximité physique de l'école. Sans le nier totalement, il faut prendre en compte d'autres paramètres : en 1984, Anne-Marie Fixot et Robert Hérin soulignaient déjà lors du colloque d'Angers que les flux scolaires révélaient le maintien de l'attractivité du pôle urbain (en l'occurrence, Caen). Le phénomène important de scolarisation dans les écoles du centre-ville d'enfants résidant dans des communes périurbaines (dans le secteur privé qui échappe aux contraintes de la carte scolaire, mais également dans le secteur public) dénote un choix parental qui renvoie à la géographie d'autres flux : ceux qui conduisent un parent sur son lieu de travail à Caen, ou ceux qu'il faut effectuer pour mener l'enfant sur le lieu d'une activité extra-scolaire, ou

ceux induits par la présence d'une grand-mère en centre-ville, bref des déplacements qui portent la marque de pratiques ou de références antérieures au déménagement.

On peut faire l'hypothèse que les élus locaux sont conscients de ce phénomène : l'insertion du trajet vers l'école dans un enchaînement plus complexe de déplacements relativise l'importance de l'offre dans la commune de domicile. C'est sans doute en prenant en compte les déplacements de leurs administrés vers Rennes que les élus lailléens acceptent de participer au fonctionnement des écoles publiques de Rennes²⁰⁰.

Mais la conscience de ces liens persistants n'engendre que peu une stratégie de complémentarité, visant à décharger la commune de certaines de ses obligations de scolarisation. L'engrenage que nous avons décrit implique au contraire l'entrée dans un jeu concurrentiel, qui conduira à refuser les participations et à chercher à disposer soi-même d'écoles publiques et privées, d'un collège (chose faite à Janzé, en projet à Laillé).

Le politique va alors valoriser le local comme idéologie quel que soit le service réel rendu aux résidents (certainement non négligeable toutefois) et condamner les pratiques de fréquentation qui s'en détournent. S'il n'est pas certain que les équipements scolaires attirent ou retiennent les populations, ils attirent en tous cas d'autres équipements.

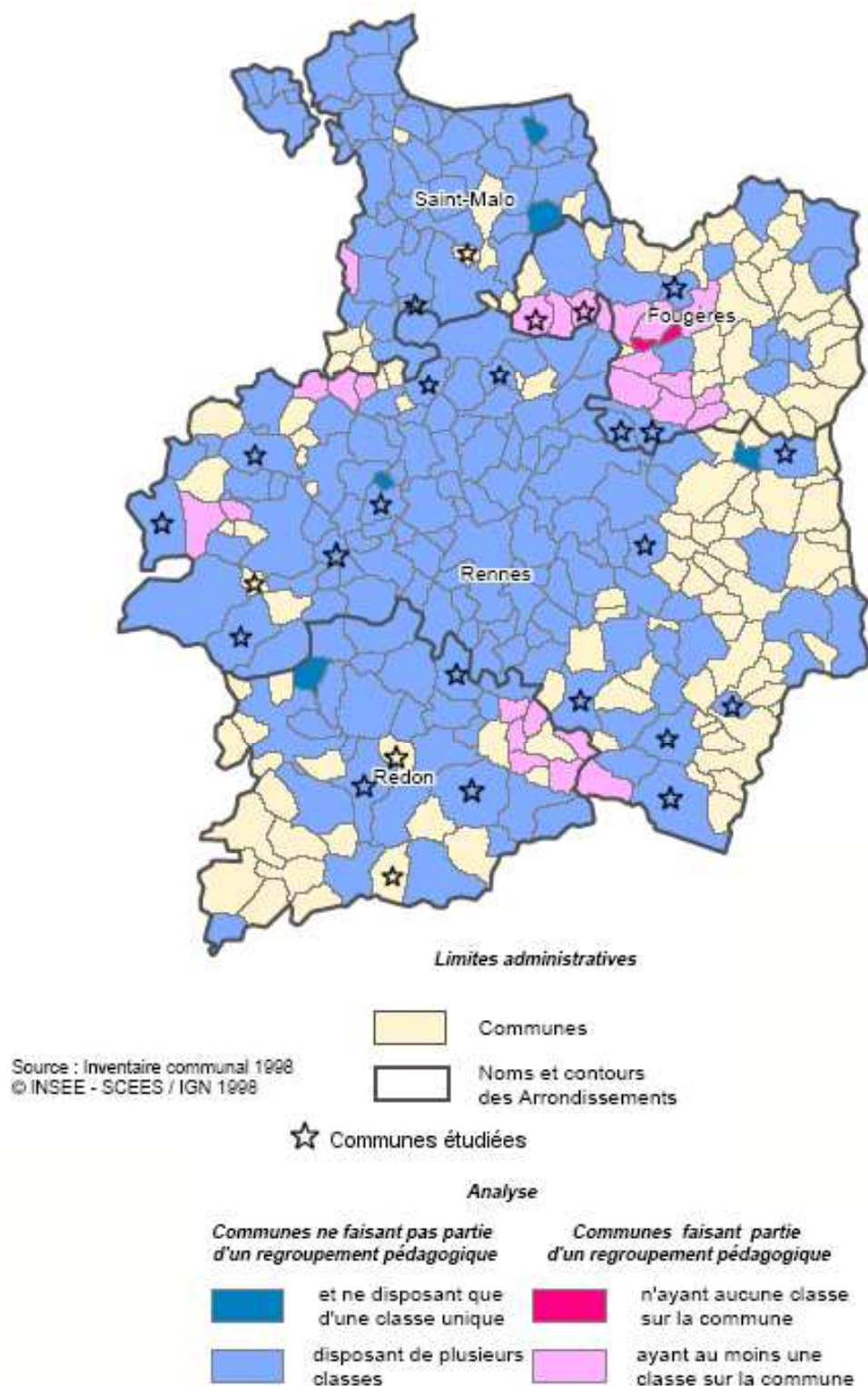
6-2, 2 b) Les équipements attirent les équipements

La fourniture des équipements obéit alors à un effet « boule de neige » : aux obligations légales succède la volonté de rentabiliser les investissements en attirant de nouvelles populations, puis en créant de nouveaux équipements qui, moyennant une réflexion sur les déplacements qu'ils génèrent et sur leur localisation, conforteront l'attraction des premiers. Ainsi à Châteaubourg :

« On voudrait bien tourner autour de 10 000 parce que 5 000 c'est un peu bâtard comme situation, on a des habitants qui réclament des équipements, mais on ne les fait pas vivre à 5000 ces équipements, un centre culturel on ne le fait pas vivre à 5 000, c'est pour ça qu'on parle de centre communautaire aujourd'hui. 5 000 ne me paraît pas un bon nombre, mais tourner entre 8 et 10 000 c'est beaucoup plus viable. (...) On devrait essayer de progresser lentement en termes de population et rapidement en termes d'équipements pour rattraper notre retard et pour arriver à un bon niveau. »

²⁰⁰ Il pourrait ne s'agir que d'une participation aux dépenses de fonctionnement des collèges, équipement absent sur Laillé. Mais les refus réitérés de participation aux dépenses de Bruz, qui dispose également d'un collège, peuvent laisser penser qu'il y a dans un cas une concurrence acceptée, du fait que la commune doit sa croissance au desserrement rennais, et de l'autre une concurrence refusée : Bruz est trop proche de Laillé et capte une partie importante du même desserrement.

**Figure 45 -
Les écoles primaires publiques en Ile-et-Vilaine**



Source : cartographie de l'inventaire communal 1998, INSEE

La question de l'école concerne de nombreuses communes même petites, mais son traitement au niveau intercommunal est peu répandu.

Les communes alternent ainsi des phases de « rattrapage » et de « rentabilisation » de l'existant, avec, en toile de fond, l'idée d'atteindre une sorte d'équilibre optimum entre une population stabilisée, mais qui assure son renouvellement, et une capacité des équipements idéalement adaptée.

Cette optimisation des équipements se fait dans le périmètre communal, avec renforcement des concurrences territoriales. C'est un optimum territorial et non fonctionnel. La complémentarité n'est envisagée que pour des équipements relativement rares tels que la piscine, car la gamme des exigences de base qui requièrent la proximité est élargie. Les pôles équipés cherchent alors à attirer la population environnante en proposant des conventions tarifaires aux Conseils municipaux. On voit ainsi au travers des D.C.M que Bain-de-Bretagne sollicite à plusieurs reprises Janzé afin que les effectifs scolaires de cette commune fréquentent sa piscine au lieu de celle de la Guerche-de-Bretagne, puis pour obtenir une participation financière au fonctionnement du lycée. En vain (et malgré une lettre du préfet concernant la seconde sollicitation).

Cette organisation des déplacements scolaires a une importance fonctionnelle (réduire les coûts) et territoriale : elle conforte la position de pôle dans un espace concurrentiel. Sur ce plan, les refus de Janzé -alors que Bain-de-Bretagne est un peu plus proche que la Guerche-de-Bretagne- témoignent des compromis territoriaux qui s'élaborent ou achoppent lorsque doivent être organisées des complémentarités intercommunales.

6-3 Aménager la ville-pays : les compromis centre-périphérie

Dans le contexte breton d'une intercommunalité particulièrement développée, la solidarité fonctionnelle des territoires trouve des formes de réponses institutionnelles. Nous avons considéré que c'était au niveau communal que pouvaient être appréhendées les prémices de définition d'éventuels enjeux de la mobilité. Il n'en reste pas moins que le travail qui est fait par les élus locaux pour agréger les intérêts communal et intercommunal, dans un contexte de concurrence accrue entre territoires, enrichit la lecture des stratégies territoriales et permet de préciser les possibles développements que pourrait y prendre une problématique « mobilité ».

En effet, la formalisation de l'enjeu territorial communautaire, en servant de support à l'élaboration de stratégies de positionnement vis-à-vis de l'agglomération, de l'équilibre entre

centre et périphérie, permet de percevoir les positions des élus sur le territoire, et le jeu des confrontations institutionnelles.

Le projet territorial intercommunal rennais matérialise ses enjeux imbriqués du centre et de la périphérie ; mais cette « mise en musique » des intérêts doit composer avec la dualité des espaces. Le projet de T.C.S.P ne remet pas en question cette dualité, mais s'y inscrit (§ 6-3, 1).

Cependant, la problématique foncière pourrait modifier l'équilibre du compromis et imposer un changement de référentiel de l'aménagement. Au regard des capacités d'extension²⁰¹, Rennes se situe très nettement dans la catégorie des agglomérations disposant de réserves foncières très importantes au sein de l'intercommunalité centrale (M. BELLLOT, C. BRUNNER, M. WIEL, 2000). Cet état de fait n'est guère surprenant si on considère les principes d'aménagement définis dans le cadre de l'intercommunalité. Mais la signification future de cette situation dépend de son évolution dans le cadre de la communauté d'agglomération, et de la façon dont ses membres souhaiteront intégrer à leur politique les objectifs nationaux qui sont notamment incarnés par le dispositif législatif des lois « Voynet », « Chevènement » et « Gayssot ». La même question se pose pour les communautés de communes environnantes. La capacité à mettre en œuvre un projet territorial transversal, à une échelle élargie, et en mettant en commun ressources et compétences, repose sur l'élaboration de compromis entre les stratégies territoriales. Ces compromis ont une incidence sur la formulation des problématiques de déplacements (§ 6-3, 2).

On voit dans les communes de Rennes Métropole et du périurbain rennais la même construction d'un modèle d'aménagement porté par l'action publique. La concurrence territoriale conduit pareillement aux ajustements des rapports entre centre et périphérie, à l'échelle communale d'abord, puis dans la perspective élargie de l'intercommunalité : les communes deviennent alors centre ou périphérie d'un ensemble élargi qui permet d'offrir des chances dans le jeu concurrentiel, qu'il s'agisse d'échapper à Rennes, de négocier avec le département ou d'imposer un modèle de développement aux services déconcentrés de l'Etat. Dans ce processus, les déplacements sont instrumentalisés et intégrés au compromis territorial qu'ils servent mais peuvent aussi contribuer à défaire.

²⁰¹ Rapport entre la surface agricole en ha, soit les zones NC des POS en 88, et la population au recensement général de la population de 1999. Les situations des principales agglomérations françaises sont très variables au regard de ce critère (M. BELLLOT, C. BRUNNER, M. WIEL, 2000).

6-3, 1 Déplacements et apprentissage d'une culture d'agglomération à Rennes Métropole

Avec l'exemple de Rennes Métropole, les modalités de la construction intercommunale et la place du transport dans ce processus sont riches d'enseignements : l'élargissement progressif de l'échelle à laquelle sont appréhendés les enjeux territoriaux nécessite un ajustement des intérêts du centre et de la périphérie.

Le projet urbain rennais est en effet un projet fort. Le projet intercommunal doit reposer sur sa mise en adéquation avec le référentiel en matière d'aménagement des communes périphériques. C'est une construction progressive, jalonnée par des ajustements et des réalisations qui marquent l'établissement des compromis. Compromis que reflète la politique de déplacements.

6-3, 1 a) Le projet urbain rennais : maîtrise du foncier, maîtrise des formes urbaines

L'effort de régulation de la production urbaine par la collectivité publique est clairement affirmé à Rennes, et a engendré « le caractère original du système rennais de production urbaine » (A. HUET, 1997), plusieurs fois souligné et identifiable dans bien des domaines d'action (urbanisme, habitat, politiques des quartiers, sociales, culturelles, scolaires...). L'un de ces caractères originaux est la préoccupation de maîtrise foncière, permettant la maîtrise d'une production immobilière encadrée (ibid.).

L'action politique d'aménagement dans l'agglomération rennaise est associée à cette notion de maîtrise foncière, objectif auquel la ville consacre de 3 à 4,5 millions d'euros par an depuis plusieurs années²⁰². Cet « interventionnisme » a donné des résultats, également reconnus des promoteurs privés pour qui l'action publique sur le foncier est un élément clé de la chaîne qui conduit à la production de logements²⁰³. Le marché du logement et sa capacité à fournir des produits à des prix accessibles dépendent dans une mesure importante des politiques locales, et sur ce plan, Rennes a fait figure d'exemple. Sa volonté de maîtrise ne se réduit d'ailleurs pas au foncier, mais s'étend au contrôle des programmes, implication nécessaire sous peine de voir exclus des transactions les primo-accédants et les familles.

²⁰² *Projets urbains en France*, Le Moniteur, 2002.

²⁰³ D'après le P.D.G de Sully Promotion, l'implication des collectivités locales dans la fourniture de foncier est essentiel, et représente les deux tiers des terrains constructibles. Cf. « Sept villes et leur politique foncière », in *Le Moniteur*, septembre 2002.

Condition de la maîtrise urbaine, la maîtrise foncière débouche sur un « modèle régulateur de l'urbanisme », intégrant des acteurs privés dans un système de co-production très contrôlé par la puissance publique. La continuité de cette intervention renvoie à une culture de l'action publique et à l'élaboration d'un projet urbain fort, permettant de créer de la règle et d'instaurer une « véritable puissance publique, donc une forme localisée d'Etat » (A. HUET, 2002). Les actions menées dans ce cadre s'inscrivent dans un projet politique de cité, organisant le spatial autour de valeurs plus larges (ibid.). Il se nourrit et nourrit une certaine image de la ville, formulée dans des documents prospectifs (plans de développement, projets d'agglomération...) qui sont des supports de sa diffusion et constituent en référence une vision commune de l'avenir.

La « méthode rennaise » est celle d'une mobilisation des acteurs autour de représentations collectives solides. Ce processus d'adhésion encadrée à un projet de territoire se retrouve dans la construction de l'intercommunalité. « Fonctionnant sur le modèle de "l'intercommunalité de projet", le district rennais a forgé son homogénéité à coups de schéma directeur, de projet d'agglomération ou encore de plan de développement. » (G. PINSON, 1998)

Effectivement, le périmètre d'action doit être élargi car les réserves foncières rennaises sont taries. Ne demeurent que des sites de renouvellement urbain (friches industrielles essentiellement). Les tensions foncières poussent la promotion immobilière à accroître le rayon de son champ d'opération, au risque de compromettre le renouvellement des quartiers peu attractifs et des friches. D'abord portée par la municipalité rennaise, cette politique d'acquisition foncière investit le champ situé au-delà de la rocade, et l'action foncière a été transférée en avril 2002 à la communauté d'agglomération. La continuité du projet urbain est remarquable et remarquée. L'enjeu est désormais d'assurer cette continuité dans le changement d'échelle. C'est désormais la communauté d'agglomération qui détient la compétence d'aménagement. Sur le territoire de Saint-Jacques-de-la-Lande, la friche militaire de La Courouze fait l'objet d'une ZAC communautaire, et Rennes Métropole s'engage dans des opérations d'aménagement pour le compte des communes périphériques. Son nouveau service foncier reprend la « méthode rennaise » de constitution de réserves pour préparer l'urbanisation des vingt prochaines années.

Objectifs et méthodes demeurent les mêmes à la nouvelle échelle, mais les prix flambent dans les communes périphériques et le défi semble conséquent²⁰⁴. L'enjeu actuel est le transfert de « l'idée de ville » rennaise à l'échelle de l'agglomération²⁰⁵.

²⁰⁴ Cf. *Projets urbains en France*, 2002.

²⁰⁵ Transfert qui peut être incarné par le passage de Jean-Yves Chapuis, qui fut adjoint à l'urbanisme à Rennes de 1989 à 2000, au poste de Chargé des formes urbaines et vice-président de Rennes Métropole.

Cette propagation de l'idée de ville est une lente reconfiguration des rapports entre le centre et sa périphérie au fur et à mesure que se présentent de nouveaux enjeux.

La réunion autour d'une culture commune ne se fait pas sans « à-coups », spécialement quand elle suppose une intégration dans un projet commun des enjeux centraux et périphériques.

6-3, 1 b) Les enjeux de la relation entre centre et périphérie : grandes surfaces et multiplexes

Les péripéties de l'élaboration d'une ligne d'aménagement sur deux thèmes illustrent la lecture évolutive des enjeux territoriaux.

Avec l'analyse de René Péron (1986) sur l'intégration aux stratégies politiques urbaines des formes nouvelles de la grande distribution commerciale, on apprend que Rennes a appartenu à la catégorie des agglomérations qui ont réagi aux transformations structurelles de l'appareil commercial par l'adoption du « modèle conservateur » : c'est-à-dire par la volonté politique de maintenir les équilibres antérieurs établis au profit du centre-ville, en protégeant le territoire de l'agglomération de l'offensive des grandes surfaces et en retardant les transformations des conditions d'exploitation des commerces centraux.

Rennes fait donc partie des agglomérations qui ont, dans un premier temps, lutté avec efficacité contre la « prolifération » des grandes surfaces périphériques, les forces opposées à cette tendance se trouvant en position dominante dans le milieu local. De nombreuses demandes de création ou d'extension ont été rejetées par la C.D.U.C. Parallèlement, les supermarchés se déploient dans les zones de fort peuplement comme les grands ensembles périphériques et le centre-ville. C'est une variante « multipolaire » du modèle qui conduit les décideurs locaux à s'attacher à l'organisation de l'offre de proximité, enjeu de l'aménagement généralement considéré comme secondaire. La défense de la moyenne surface et la desserte rapprochée des zones denses constituent la ligne directrice de l'équipement commercial souhaité. Ce modèle intermédiaire s'est cependant révélé être une impasse.

Les paramètres extérieurs l'emportent sur les velléités de cette planification locale : finalement autorisées ou réalisées de façon sauvage, les ouvertures et extensions ouvrent la voie aux hypermarchés, et l'agglomération se trouve « plus investie par les formes modernes de la distribution dont elle voulait se protéger, que n'importe quel site représentatif du modèle "transformiste" [faisant la promotion de nouveaux rapports centre-périphérie] ». Après 1974, et pour contourner la loi Royer, les supermarchés évitant le seuil des 1500 m² se multiplient en périphérie, à proximité des dessertes routières, faisant triompher la stratégie de marché des hypermarchés périphériques.

Aujourd'hui, le contexte rennais se caractérise par l'élaboration d'une charte d'urbanisme commercial, établie en 1996 avec une Union du commerce qui réunit grandes surfaces et petits commerçants et qui fait figure de référence en France. Elle prévoit de renforcer les pôles commerciaux existants en centre-ville et périphérie, en ne bloquant pas les extensions et en favorisant l'implantation d'enseignes attractives, tout en soutenant le petit commerce des centres-bourgs. Ce réinvestissement des évolutions spontanées par la puissance publique, sous la forme d'un partenariat vaste, passe par une reconsidération des enjeux de la relation centre-périphérie. Cet ajustement n'est pas immédiat, il procède d'un rapport de force assez long à dépasser, dont le mécanisme se retrouve avec l'exemple semblable des multiplexes.

L'analyse développée par Jean Pihan (2001) retrace les débats qui ont présidé à l'élaboration d'une stratégie intercommunale en matière d'implantation de multiplexes.

Une certaine hostilité à l'implantation d'un tel équipement a longtemps prévalu dans ce qui était à l'époque le district : issue de la convergence des positions de la majorité socialiste (réservée) et des Verts (opposés à ce qu'ils considéraient comme une dénaturation des principes de l'aménagement districial), elle fonde un certain attentisme au nom de la défense de la vitalité du centre, de ses salles de proximité. Mais la concurrence territoriale entre le district et les communes qui l'entourent va conforter un changement de stratégie, déjà à l'étude²⁰⁶ : un projet de multiplexe cherche à obtenir une autorisation d'implantation à La Mézière, commune située hors du district mais distante d'une petite quinzaine de kilomètres de Rennes.

Dès lors, la possibilité d'une telle implantation dans le district est à la fois compromise et transformée en enjeu politique mobilisateur. La position vis-à-vis d'un multiplexe districial évolue désormais dans le sens du souhaitable, y compris chez les Verts qui se déclarent favorables à une localisation en centre-ville. Mais les opérateurs locaux, à la tête des deux cinémas de centre-ville qui captent une grande majorité des entrées, se distinguent des salles associatives et d'Art et d'Essai par la faiblesse de leurs investissements : la concurrence périurbaine oblitère leurs initiatives de modernisation des salles existantes et *a fortiori* de développement d'un multiplexe dans l'unité urbaine, pourtant en expansion. Leurs efforts portent sur des établissements périurbains ouverts dans d'autres aires urbaines, cette préférence des opérateurs pour l'implantation périphérique étant une tendance très nette au niveau national.

Le compromis territorial visant à renforcer l'offre dans la commune-centre se heurte donc aux stratégies de ses opérateurs. L'équation qui vise à pourvoir le district d'un multiplexe se résoudra

²⁰⁶ Menée par l'AUDIAR, une étude achevée en 1999 envisage l'offre de cinéma par référence au bassin de population de l'aire urbaine. L'échelle pertinente pour aborder un équipement de cette ampleur n'est plus celle du district, ce qui conduit à reconsidérer tout l'équilibre territorial qui fondait la position d'attentisme. Dans cette perspective élargie, l'agglomération de Rennes apparaît comme singulièrement en retard dans l'offre qu'elle procure à son aire urbaine (J. PIHAN, 2001).

donc au bénéfice de la périphérie (à Betton plus exactement). Mais c'est l'échec en appel devant la commission : seul le multiplexe de La Mézière est autorisé.

C'est un mécanisme de concurrence territoriale qui est mis en valeur par Jean Pihan. Les bénéfices économiques (ressources fiscales de la commune d'accueil accrues) sont importants, mais les bénéfices sont aussi politiques : les communes les plus proches de la communauté d'agglomération manifestent dans ce développement d'une offre concurrentielle leur refus d'appartenir à la structure intercommunale. La démarche procède d'une affirmation identitaire face à la pression de la ville-centre, en assumant une fonction culturelle qui génère des flux et renforce l'image communale, et en affirmant les avantages à ne pas appartenir à l'intercommunalité d'agglomération : c'est « une position de résistance d'ordre institutionnelle » (et non d'appartenance politique en l'occurrence). C'est le refus d'une régulation territoriale métropolitaine qui se manifeste ici, un « affichage anti-métropolitain » qui est susceptible d'être lu par les électeurs comme un refus de la progression de l'urbanisation (et donc de procurer un avantage électoral à l'équipe en place) alors qu'elle participe d'un mécanisme exactement contraire.

Les élus métropolitains raisonnent dans un premier temps à partir de l'équilibre à maintenir à l'échelle districale, entre la commune-centre et la périphérie. L'émergence d'une concurrence extérieure remet en cause l'équilibre qui ne peut plus être envisagé à la seule échelle du district ; c'est désormais au niveau de l'aire urbaine que Rennes Métropole doit affirmer son statut de pôle. La défense de la centralité s'élargit. En faisant jouer un « avantage anti-métropolitain », les communes extérieures poussent à renforcer l'avantage métropolitain, c'est-à-dire à consolider le poids et la cohésion de l'intercommunalité. L'intercommunalité, en faisant jouer de nouvelles frontières dans la concurrence territoriale, et le projet d'agglomération supposent une reconstruction institutionnelle permanente dans son périmètre. Celle-ci s'opère par une mise en tension entre deux espaces, qui se réunissent sur des projets forts mais fonctionnent encore de façon duale dans leur gestion.

6-3, 1 c) Deux « idées locales de l'urbanisme » : entre qualité urbaine et refus de la ville

Le désir de conserver des liens avec le monde rural en ne renonçant pas à sa fréquentation même ponctuelle marque l'histoire de l'automobile, puis celle de la périurbanisation (G. DUPUY, 1995). En France, la représentation traditionnelle de l'urbanité comme « minérale » et dense

confère à son pendant rural une identité très forte. L'espace rural conserve une prégnance dans les représentations collectives, et une indépendance politique persistante au sein d'un système administratif qui le sur-représente²⁰⁷. Cette perspective contribue à expliquer l'organisation spatiale et organisationnelle de l'espace environnant Rennes, ainsi que les défis actuels.

- Cultures centrale et périphérique

L'ouest français et ses « retards » en matière d'urbanisation ont été rattachés, on l'a vu, à une dimension presque « viscérale » de la périurbanisation. André Sauvage, Agnès Lemoine et Stéphane Chevrier (2002) évoquent même la possibilité d'une forme de défiance à l'égard de la ville et d'une relation ambiguë des habitants rennais à celle-ci, en signalant que « L'adjoint à l'urbanisme a coutume de dire que les Rennais manquent à la fois d'une culture de la ville et de l'amour de la ville. (...). Leurs désirs d'établissement en ville s'affirment en porte-à-faux avec leurs manières d'être urbains. » Quoi qu'il en soit, l'expérience de la ville contemporaine cherche à s'ordonner autour d'un aller-retour entre les deux polarités, urbaine et rurale, d'un espace encore contrasté dans les représentations.

S'il n'entre pas dans le cadre de ce travail d'approfondir cette hypothèse, la culture des dirigeants semble s'être partiellement fondée sur cet antagonisme revendiqué, cette mise en tension entre deux espaces à forte charge patrimoniale que sont le centre-ville historique et les campagnes accessibles, conduisant aux déplacements des populations. Mis en scène dans les discours, cet antagonisme est constitutif des modalités de leurs relations. Il témoigne d'une forme d'humanisme social qui pare alternativement de vertus la nature ou la culture et le patrimoine bâti. Il trouve un écho dans un milieu local marqué par la prégnance du monde agricole et des représentations qui s'y attachent.

Qu'elle relève de la défiance à l'égard de la ville ou d'une conception spécifique de l'urbanité, cette « culture urbaine singulière » a contribué à forger la configuration de l'agglomération

²⁰⁷ Par ailleurs, la gestion des espaces périurbains et ruraux est marquée par ce que Bertrand Hervieu et Jean Viard (2000) nomme la « paysannerie politique » : outre le fait que le poids démographique du monde agricole ne se résume pas aux chefs d'exploitation, et qu'en prenant en compte les familles et les salariés de l'agriculture, des coopératives et de l'agroalimentaire « nous avons sûrement plus de 10% de la population française qui travaille et vit directement dans l'orbite du monde agricole », le poids politique des seuls agriculteurs est démultiplié au regard de leur nombre : « encore un tiers des maires français sont agriculteurs ou anciens agriculteurs [cette proportion se retrouve à peu près dans notre échantillon, mais en comptant les femmes d'agriculteurs qui disent participer à la gestion de l'exploitation]. Aucune catégorie socio-professionnelle n'est dans cette situation de relais local (...). Ici insistons sur les chiffres. Il y a en France un conseiller municipal pour 23 électeurs dans les communes de moins de 500 habitants, mais seulement un pour 13 205 électeurs à Paris! La barre des 1 000 électeurs par élu étant franchie dans les communes de plus de 40 000 habitants. Or 50% des agriculteurs vivent dans des communes où il y a un élu pour moins de 56 habitants. Ce n'est pas un élu par famille mais presque! (...) Cette dissymétrie démocratique voulue pour enraciner la République dans les campagnes à la fin du XIXème siècle continue donc à agir dans notre société. ». Cette « minorité venue d'une majorité a gardé une capacité à sécréter des représentants, des porte-parole dans l'ensemble du paysage politique. »

rennaise, cette ville-centre aux ambitions architecturales, patrimoniales et métropolitaines (sa taille modeste et sa compacité étant des atouts sur le plan de la qualité de vie), entourée de « villettes » périphériques.

Il y a une opposition entre deux conceptions de l'urbanité qu'on pourrait illustrer avec l'exemple de Daniel Delaveau, à la fois vice-président de la communauté délégué aux déplacements et transports, et maire de Saint-Jacques-de-la-Lande. Ce « bon élève » de la communauté, aux dires d'une D.D.E qui porte le message législatif²⁰⁸, revendique un milieu social d'appartenance qui n'est pas celui de la majorité des élus de Rennes Métropole, issue du monde agricole, mais celui du « monde urbain et ouvrier »²⁰⁹. Sa conception de la ville est celle d'un milieu ayant une « responsabilité d'accueil », et on retrouve là des termes chers à Edmond Hervé²¹⁰. Elle se traduit sur le plan urbanistique par une certaine densité, et sur le plan procédural par le PLH comme « règle commune » instaurant la mixité sociale à l'échelle communautaire.

Il y a bien deux cultures urbaines, centrale et périphérique, dont la confrontation a forgé la structuration particulière de la communauté d'agglomération, issue de la convention territoriale instaurée par le jeu d'acteurs (N. SOUCHARD, J-J. TOLRON, 2002).

- La ceinture verte, construction géopolitique

Le « statut » de la ceinture verte, dans les représentations du devenir de l'agglomération et des enjeux spatiaux qui lui sont liés, évolue au rythme de ces dernières : ainsi, conçue implicitement comme une réserve d'urbanisation dans les années soixante-dix, et sans affectation dans le SDAU de 1974, la ceinture verte accède à une reconnaissance nouvelle avec le schéma directeur de 1983, bénéficiant d'un contexte économique beaucoup moins favorable que prévu, et de perspectives de développement démographique revues à la baisse. Les ambitions que traduit le

²⁰⁸ Un certain nombre de communes ne veulent pas intégrer la « théorie de la densification » que cherchent à diffuser les services de l'Etat. Si Saint-Jacques est sur ce plan « exemplaire » (« Ils construisent la ville sur la ville, ils densifient, ils font du logement social... », à l'opposé des communes comme Saint-Grégoire ne suivent pas cette direction, privilégient l'habitat individuel et recherchent une population de cadres. Entretien avec Monsieur Jean-Claude Roulleau, ingénieur subdivisionnaire Rennes-Nord, D.D.E 35.

²⁰⁹ Cf. intervention à la deuxième « rencontre intervilles », Rennes, 9 et 10 juillet 2002, in A. HUET, A. DERRIEN A. (2002). « J'ai une conception de "classe" de la ville. Ce qui m'intéresse c'est de faire la ville pour les couches populaires dont je suis issu. »

²¹⁰ Dans un article de D. Demonpion consacré à « Edmond Hervé, toujours ... » (*Le Point*, n°1467, octobre 2000), le maire de Rennes est cité à propos des hypothèses de croissance démographique de l'INSEE : « A l'horizon 2010, la population devrait augmenter de 60 000 habitants dans ce périmètre [du pays de Rennes]. "Hypothèse basse, note Edmond Hervé. Ce sont les enfants de demain, il faut que nous les logions." 40 000 logements devront donc être construits, selon un schéma de développement polycentrique adopté en 1984 ». Si « Le maire sortant a un projet pour Rennes », il dépasse les limites communales.

nouveau document, conçu comme un « schéma vert », portent sur la valorisation d'un cadre de vie attractif. L'identité de la métropole s'investit dans une autre direction que celle d'un développement quantitatif dont la probabilité n'est plus d'actualité. Le nouveau schéma directeur approuvé en 1994 entérine cette évolution : la forme urbaine originale de l'agglomération est désormais constitutive du projet, l'environnement est un atout économique intégré en tant que tel dans un projet de développement qui entend guider l'urbanisation vers la ville-centre et les bourgs périphériques, et attirer des activités susceptibles de s'insérer dans ce contexte sans le déstructurer. L'agriculture est élément du paysage urbain d'un district dont elle occupe 60% de la superficie, jouant le rôle de secteurs « d'isolement-paysage », ou de « connexion paysage-loisirs ». Cette organisation spatiale, née d'une intercommunalité qui associe des maires d'origine rurale -ou en tous cas dont l'idée de l'urbanisme procède d'une ruralité héritée- s'est trouvée en adéquation avec un référentiel de l'aménagement urbain qui considère le développement quantitatif et économique avec davantage de prudence, déplaçant les préoccupations vers les notions de qualité urbaine et de maîtrise. Le « marketing urbain » peut s'emparer de cette image harmonieuse d'une agglomération dont la banlieue fait figure de campagne.

La structuration spatiale de la communauté d'agglomération, avec une zone agglomérée restreinte et une couronne de « villettes », repose en partie sur cette mise en concurrence des deux modèles urbain et rural, ainsi que des communes entre elles : « La combinaison originale d'un contrôle public intracommunal et d'une concurrence intercommunale explique en partie les spécificités de l'urbanisation rennaise. (...) La concurrence entre communes autorise, voire conduit logiquement au modèle radioconcentrique discontinu. L'existence de vastes espaces interstitiels entre les pôles satellites d'urbanisation, à des distances de plus en plus éloignées du noyau central (du type système solaire), matérialise la volonté des élus, et indirectement des habitants, de participer à l'expansion de la ville, source de plus-values immobilières et d'amélioration du bien être social, sans pour autant renoncer à l'autonomie physique du village inscrite dans l'espace par la discontinuité de l'habitat. » (A. GUENGANT, 1992).

La séparation physique rassure en effet et la ceinture verte peut même être qualifiée de « cordon sanitaire ».

La dualité des modèles n'est donc pas fondamentalement un obstacle à la coopération intercommunale, au contraire : elle a été appropriée et intégrée au projet intercommunal, permettant autour de l'adhésion à un projet commun d'imposer un modèle local de développement.

Elle définit les termes d'un compromis dans lequel peuvent prendre place certaines formes de réalisations d'envergure, tel que le VAL.

- Le VAL : un parti d'urbanisation

On peut replacer le VAL dans le cadre de cette « dualité » de représentations. Préféré au tramway après d'âpres débats, le VAL rennais ne doit pas son existence à la « folie des grandeurs » de son maire mais à une « idée de ville », d'ailleurs diffusée et « validée » au sein de la structure intercommunale, dont les élus ont fait preuve d'une certaine unité dans la durée sur ce choix technique. Mais cette idée de ville n'est pas encore une idée d'agglomération en termes d'aménagement.

D'abord, ce choix d'équipement controversé peut renvoyer au parti d'urbanisation de la ville-centre. Cette idée de ville a été convoquée à plusieurs reprises dans la bataille contre les opposants, notamment avec l'argument que le patrimoine urbain, dense et historique, ne pouvait être protégé que par un T.C.S.P souterrain sur presque la moitié de son tracé. C'est surtout un choix d'équipement métropolitain, qui, par effet d'image, et paradoxalement compte tenu de la faible ampleur de son déploiement spatial, contribue à faire de Rennes le centre de gravité d'un territoire urbain en expansion, et le centre d'un territoire plus vaste. Sa réalisation entraîne dans cette perspective une action en faveur de la densification de ce centre de gravité renforcé (nombreux travaux concomitants : certains en lien direct avec la refonte du système de déplacements, comme l'axe protégé Est-Ouest, d'autres en lien indirect : densification des bords de la Vilaine, des alentours de la gare SNCF et de la Cité judiciaire...). C'est d'ailleurs sur ce point que les oppositions sont encore très vives²¹¹.

Né d'un projet urbain, le VAL a engendré un débat urbanistique : la municipalité évoque une reconstruction de la ville sur elle-même, légitimée par l'alternative qu'elle constitue à l'étalement en tache d'huile, les détracteurs une « stratégie de bourrage » uniquement destinée à fournir des usagers au métro.

C'est ensuite et surtout un projet intercommunal, qui rentre dans le cadre du compromis territorial entre centre et périphérie, moyennant quelques ajustements : il entérine un renouvellement du compromis, moins un renouvellement de fond que l'apposition réitérée d'une signature au bas du contrat.

²¹¹ A l'occasion des élections municipales de 2001, l'article de D. Demonpion (Le Point n° 1467, octobre 2000 : « Edmond Hervé, toujours... ») les résume : « L'opposition tonne contre ce projet urbanistique dantesque. "Halte au bourrage urbain! Proteste Yvon Jacob –conseiller municipal R.P.R. Nous ne voulons pas de Sarcelles à Rennes!" "Stop à la minéralisation de la ville!" renchérit Loïc Le Brun –tête de liste U.D.F. »

En effet, par cet équipement central, les élus périphériques n'engagent pas leur projet de développement communal²¹². La densité urbaine a généré de la congestion, une solution a été mise en œuvre, qui répond tout simplement à ces caractéristiques centrales (densité, préservation du patrimoine) et n'exporte pas la question dans une périphérie qui ne se reconnaît pas dans ce parti général d'aménagement. Le VAL ne remet pas fondamentalement en cause l'accès à Rennes des véhicules particuliers, encore moins leur usage en périphérie. S'il témoigne d'une prise en compte collective d'un problème, il ne renvoie pas à une conception globale de l'organisme « urbain » de l'agglomération : on continue à circuler en voiture entre les bourgs périphériques et la ville-centre, entre bourgs périphériques, entre la campagne et le bourg. Au service « Etudes urbaines » de Rennes Métropole, on confie que si le premier projet de P.D.U était sévère en matière de réduction du stationnement (dans Rennes comme au cœur des « villettes »), il a été revu à la baisse en échange du VAL.

En tant que projet d'envergure, le VAL est un moyen de concrétiser et d'exporter à l'extérieur cette idée de ville. C'est aussi l'étendard d'une réalisation intercommunale majeure : porté par l'intercommunalité, il fonctionne comme un témoignage de la prise en compte par les élus de l'impératif de cohérence institutionnelle et territoriale (G. PINSON, 1998).

Cependant, ces progrès de la gouvernance autour des politiques de déplacements montrent des limites en termes de politiques produites, particulièrement en ce qui concerne le Plan de Déplacements Urbains (ibid.) : cette démarche fonctionne comme l'arène de négociation nécessaire au ralliement des élus périphériques à un projet de T.C.S.P qui est l'affaire des élus centraux : il sert à « socialiser » les élus périphériques. Il ne joue donc pas son rôle de co-construction du problème, de recherche de solutions coordonnées valant dans leur complémentarité.

²¹² Cette problématique d'un projet porté par l'ensemble de la structure intercommunale et qui ne concerne que la ville-centre n'est pas propre à Rennes, loin de là. Pour Jean Marieu et Elisabeth Robin (2003), cette situation, qui caractérise notamment Bordeaux, est bien l'expression de la question politique des rapports entre centre et périphérie. Les périmètres politiques de l'intercommunalité donnent l'illusion d'une recherche volontaire de coordination des stratégies de développement, mais masquent en réalité des compromis *a minima*. La fracture centre-périphérie n'est pas dépassée, faute d'avoir élaboré une culture partagée de l'avenir des villes. Au sein de la communauté urbaine de Bordeaux coexistent ainsi deux modèles de développement : l'intérieur de la rocade concentre les opérations et les financements, la puissance publique y trouve son expression maximale par le portage de grands projets qui illustrent la mise en œuvre volontariste d'un modèle urbain qu'on peut qualifier de « rhénan », avec organisation de « corridors structurants » ; au-delà de la rocade, la référence à un modèle n'est pas explicite mais les formes du développement rattachent cet espace au modèle « californien ». Le projet d'aménagement est donc dual, et l'argent communautaire finance des investissements consacrés à 90% à la surface centrale. Les communes périphériques acceptent cet état de fait car le marché repose, dans le cas bordelais, sur la possibilité qui leur est accordée de développer leur urbanisme comme elles l'entendent.

- Le Plan de Déplacements Urbains :

Approuvé en février 2001, le P.D.U de l'agglomération rennaise est aujourd'hui au cœur de nouvelles réflexions afin de faciliter son « appropriation » par les élus périphériques. Il ne s'agit désormais peut-être plus uniquement d'une appropriation visant l'adhésion à un projet central : la prochaine version vise à être plus opérationnelle et réglementaire. Une politique intercommunale de stationnement pourrait passer par la contractualisation avec les communes périphériques sur le réseau de transports collectifs.

La première mouture du P.D.U est inscrite dans une politique urbaine bien définie. Contrairement à Brest, où le P.D.U est fondateur d'une réflexion sur la planification, le P.D.U rennais est une déclinaison thématique du Schéma Directeur²¹³. La LAURE est une occasion de justifier *a posteriori* le choix d'un mode de transports collectifs qui renvoie à un projet urbain. Il fait partie de cette production de documents qui mettent en scène les interdépendances communales. « Il a contribué à créer une culture commune, une image formatée de la réalité des déplacements dans laquelle le VAL vient tout naturellement prendre sa place mais comme élément faisant partie d'un système cohérent. » (G. PINSON, 1998)

La démarche de P.D.U, surdéterminée par le projet de T.C.S.P qui lui préexiste, sert à formaliser une vision globale d'un réseau de mobilité articulé autour de l'infrastructure lourde. Le VAL est alors présenté comme un vecteur de restructuration de toute la chaîne de transport, un maillon lourd qui « tire » l'ensemble du réseau vers le haut²¹⁴.

L'existence d'un « acteur collectif urbain » ayant produit un « objet » concret est donc valorisée au détriment de la définition globale de buts et d'arbitrages. La légitimité des élus est renouvelée, car ils montrent leur capacité à dépasser les frontières institutionnelles et sectorielles. Concrètement, cette capacité s'incarne principalement dans cet « objet » d'action publique qu'est le VAL ; en dehors de cela, le programme est limité. Les décideurs se mettent d'accord sur les effets qui en sont attendus : en cela progresse une certaine culture urbaine commune intégrant la mobilité dans des objectifs généraux.

Mais le T.C.S.P vient renforcer des formes urbaines conçues comme centrales. Il renforce l'idée que les problèmes de mobilité sont localisés et appellent des réponses localisées. L'étape qui

²¹³ Entretien avec Stéphane Chevrier, LARES.

²¹⁴ On peut citer le directeur général des services, Maurice François, et la responsable du service transports urbains de Rennes Métropole, Martine Fon : « Le VAL n'est pas conçu comme le maillon moderne d'un réseau de transport qui fonctionnerait "à deux vitesses". La modernisation générale du réseau a été conduite en parallèle et le réseau restructuré a été mis en service en même temps que le VAL. » (M. FRANÇOIS, M. FON, 2002).

consisterait à inverser la causalité, à aménager des formes urbaines périphériques adaptées à une politique de mobilité, n'est pas franchie.

Le projet territorial intercommunal n'est pas encore modifié, et la dualité souhaitée des formes centrales et périphériques de l'aménagement persiste, empêchant de concevoir l'extension du problème de mobilité au-delà de la zone centrale.

Cependant, les blocages observés dans le passage à une vision commune d'agglomération ne sont pas indépassables et l'avenir de l'intercommunalité d'urbanisme se dessine.

Si la politique de transports naît d'un compromis centre-périphérie plus que de leur intégration dans un projet d'aménagement à l'échelle communautaire, elle contribue à cette dynamique d'intégration au moins sur le plan institutionnel.

A Rennes, l'adoption de la Taxe Professionnelle Unique a constitué l'argument de ralliement des élus périphériques à ce financement d'un équipement central. L'ampleur du projet nécessite une coopération plus intégrée, un renforcement des prises d'intérêts communes. La desserte collective par les lignes suburbaines de bus constitue par ailleurs le support de l'extension géographique de l'intercommunalité, tout en manifestant concrètement l'effet du rattachement pour les communes nouvellement arrivées.

Pour le moment, transports (et déchets) sont ainsi les leviers d'incitation à l'intercommunalité pour les communes périphériques. Le rattachement récent de Bourgbarré et Nouvoitou à la communauté d'agglomération a un coût puisqu'il signifie l'extension du réseau, coût que les services transports s'emploient activement à chiffrer : il s'agit de le rendre manifeste.

La problématique transport est un support de négociation : elle engendre une redéfinition des compromis politiques de l'intercommunalité. Qu'il s'agisse de concentrer les investissements sur la ville-centre, ou de financer la desserte périphérique, l'action en matière de transports, en renforçant les dépendances, incite à la contractualisation et à l'intégration communautaires.

Le VAL à son tour motive la révision du P.D.U. Ce pourrait être l'occasion de mettre en œuvre une politique de stationnement intercommunale, envisagée dans le premier projet de P.D.U mais revu à la baisse dans les négociations du VAL. L'heure est peut-être arrivée d'une transcription réglementaire des objectifs généraux à l'intention des communes périphériques : le P.D.U en cours de refonte devra être plus profondément appropriable et applicable par les élus périphériques²¹⁵. En redéfinissant ses capacités d'accès à la ville-centre par réduction du stationnement, Rennes redéfinit les conditions de l'intégration intercommunale.

²¹⁵ Entretien Christophe Hazo, responsable des Etudes déplacements.

Les services « Etudes déplacements » et « Etudes urbanisme » ont fusionné depuis environ deux ans en un service « Etudes urbaines » dont les effectifs devraient être considérablement renforcés (avec peut-être création d'un service de droit des sols pour l'instruction des permis de construire). Dans l'organigramme, le lien déplacements-urbanisme s'affirme. L'usage de la compétence intercommunale d'aménagement est donc l'enjeu à venir qui pourrait conduire à redéfinir le compromis territorial, en lien avec une approche nouvelle des problématiques de mobilité.

- Evolution des problématiques de mobilité, évolution des problématiques de l'aménagement ?

L'heure est à la définition d'un projet de « ville-territoire » (A. HUET, A. DERRIEN, 2002), et à la définition d'un projet d'agglomération, sur le modèle du projet urbain rennais adapté. Le rapport de forces entre centre et périphérie devrait déboucher sur un nouveau compromis territorial en fonction de données problématiques désormais présentées comme incontournables. En premier lieu, avec l'épuisement des réserves foncières, la volonté d'accueillir les 60 000 nouveaux résidents du pays de Rennes prévus par l'INSEE en 2010 doit composer avec l'impératif de les accueillir sans les contraindre à se « périphériser » trop amplement. En effet, l'« exil » des populations modestes en deuxième et troisième couronnes rennaises est constitué en problématique, et le vice-président chargé des transports à Rennes Métropole en fait état dans son intervention au colloque de la F.N.A.U et du G.A.R.T (octobre 2002) allant jusqu'à convoquer la notion d'une nécessaire « discrimination positive » envers ceux qui vont habiter dans le pôle urbain.

En conséquence, Rennes Métropole n'abdique pas la compétence urbanisme. C'est au contraire l'enjeu à venir. Cette volonté de répondre aux nouveaux enjeux du développement urbain par une intégration intercommunale renforcée sur ces questions sensibles se traduit par le projet de la communauté d'agglomération de faire des P.L.U aux côtés d'une agence d'urbanisme décrite comme débordée (les demandes communales seraient réparties pour moitié). Les communes sont libres de ne pas utiliser cette aide, et la périphérie se montre d'ailleurs réticente à cette idée, mais elles participeront au fonctionnement de la structure financièrement, ce qui peut les inciter à en profiter²¹⁶.

Cette priorité politique est renforcée par le nouveau référentiel d'aménagement que suggère l'étude désormais approfondie de la mobilité. L'exploitation des enquêtes ménages par

²¹⁶ Entretien avec M. Guillaume Placé, responsable direction Prospective et Aménagement de l'Espace (Rennes Métropole).

l'AUDIAR est l'occasion de souligner les discriminations importantes qui existent dans les pratiques de mobilité et dans la localisation différenciée des différentes couches sociales de population (AUDIAR, 2004). La performance du réseau collectif n'est pas égalitaire sur le territoire du S.Co.T, les populations les moins riches consacrent plus de temps et d'argent à leurs déplacements ; en périphérie, l'accès à la mobilité et aux pôles d'équipements et de services est plus ségrégatif ; l'éclatement des fonctions oblige à des déplacements nombreux, cependant que les pôles de vie intermédiaires, s'ils multiplient les déplacements automobiles de secteurs, offrent une base possible de structuration de la périphérie. C'est donc une problématique importante que celle de la répartition des équipements pour gérer l'importante proportion des déplacements pour motifs autres que le travail, déplacements dont la géographie est déterminée par l'habitat (dans la périphérie de la communauté d'agglomération, mais aussi sur ces marges externes, en définissant des polarités de proximité à partir des pôles tels que Montfort-sur-Meu, Janzé, Hédé, Guichen...).

Equipements et habitat apparaissent comme les enjeux de l'aménagement de la communauté et du pays à l'aune des problématiques de déplacements ; quand le dispositif Taxe Professionnelle Unique a neutralisé pour partie²¹⁷ la concurrence entre communes pour les zones d'activités, le problème de la répartition de l'habitat se pose avec acuité dans le contexte de développement démographique à la fois anticipé et volontaire. La répartition des équipements reste également très concurrentielle entre communes comme on l'a vu, et l'échec relatif des pôles d'appui planifiés a montré les difficultés d'une intervention « d'en haut » dans ce domaine.

Une évolution très notable des perceptions communales est cependant observable depuis la T.P.U d'après le responsable des Etudes urbaines : les communes sont désormais beaucoup plus réticentes à accueillir des activités, et tendent à privilégier l'habitat.

La gestion de la mobilité est aussi une gestion de la relation entre élus communautaires. Mais la tendance est à l'extension de la politique centrale forte dans de nombreux domaines (foncier et déplacements notamment) vers la périphérie. Avec le renouvellement de la problématique des

²¹⁷ Pour partie seulement : si la mise en œuvre de véritables stratégies communales de concurrence est repoussée au-delà des limites de la communauté d'agglomération et oppose désormais non plus les communes mais les intercommunalités, il n'en reste pas moins que la cohérence de l'action intra-communautaire et l'adhésion des communes à celle-ci peuvent être compromises par les volontés communales persistantes d'avoir des emplois sur leur territoire. La taxe sur le foncier bâti, qui n'est pas redistribuée, est en cause, mais l'impératif abstrait du taux d'emploi formate également les aspirations des élus dans ce domaine, spécialement dans les communes proches de l'agglomération et en croissance démographique importante (Saint-Gilles, Laillé...).

déplacements et l'extension du projet urbain central, le passage est peut-être en train de se négocier de l'unanimisme territorial prospectif à la règle.

En attendant, c'est bien une mobilisation des acteurs à l'échelle de l'agglomération qui a eu lieu : le VAL constitue le témoignage vis-à-vis de l'extérieur d'une capacité d'action publique, rendue possible par la cohésion intercommunale. L'intercommunalité en sort renforcée : le VAL a poussé à l'adoption de la T.P.U, la volonté politique d'un travail en commun est réaffirmée, sans transformer fondamentalement les bases du compromis territorial. En cela, la cohérence est bien obtenue sur le plan procédural : la justification « par le territoire » de l'action publique locale est renouvelée puisqu'elle a prouvé qu'elle n'était pas forcément fragmentation. La cohérence substantielle est en revanche limitée à celle de la cohérence du compromis territorial antérieur, à un moment où son renouvellement est en jeu (G. PINSON, 1998).

Il semble cependant que la situation ait changé : le référentiel du développement durable convoque désormais des notions de densification et de développement aggloméré. Par ailleurs, la démographie longtemps déprimée de la région fait désormais preuve de dynamisme, et la « concurrente » nantaise affiche dans ce domaine des progressions remarquables. Le « positionnement » de Rennes dans le chœur des villes européennes peut-il reposer sur cette image de « ville dans les champs » ou une forme d'obligation de « faire du chiffre » va-t-elle s'imposer ? En matière de croissance démographique, faire accéder la communauté d'agglomération à un statut de ville « qui compte » suppose le renforcement de son poids démographique, le VAL participe de cette volonté de monter en puissance. Difficile dans le contexte qui est celui d'une ville-centre qui, si elle porte encore d'importants projets d'aménagement, voit logiquement ses capacités foncières se réduire, d'élus périphériques qui « n'ont pas de culture urbaine²¹⁸ » et qui ne comptent pas laisser leur commune s'urbaniser dans des proportions qui la démarqueraient définitivement de son caractère « rural », ainsi que d'une ceinture verte qu'il ne faut pas toucher.

Cependant, cette ceinture verte est peut-être dans ces conditions une traduction paysagère du paysage institutionnel local (et des ambitions métropolitaines) appelée à être dépassée : en marquant physiquement l'autonomie des communes périphériques de la communauté d'agglomération, elle instaure une frontière dont la valorisation future est sujette à certaines remises en cause. Certaines analyses soulignent sa valeur résiduelle : se définissant comme un « creux » peu fréquenté par les Rennais car réservé à l'agriculture périurbaine et aux espaces d'intérêt écologique, elle témoigne d'un intercommunalité constituée par regroupements

²¹⁸ Extraits des débats retranscrits dans A. HUET, A. DERRIEN, 2002.

successifs. Si les relations entre la ville et son environnement sont au cœur du projet urbain rennais et ont engendré une organisation spécifique -caractérisée notamment par la ceinture verte-, les références de l'aménagement ont également changé. L'intérêt de la ceinture verte est questionné au regard des objectifs de densification et de desserte de la périphérie. L'affirmation des compétences intercommunales pourrait imposer un autre paysage institutionnel. «Devenu collectivité territoriale, l'E.P.C.I peut se penser comme une unité par rapport à un extérieur. (...). La frontière ne se situe plus d'abord aux limites des communes, elle se situe avant tout à la frange de la communauté d'agglomération. Dès lors, la "ceinture verte" a-t-elle encore vocation à jouer le rôle de sas, d'entre-deux, de frontière ? » (A. SAUVAGE et al., 2002). Son intégration à l'espace communautaire sous la forme de parcs intercommunaux ou d'espaces de loisirs irait dans ce sens (ibid.).

L'enjeu actuel est bien de dépasser les défiances qui opposent entre elles ces cultures urbaines centrale et périphérique afin de construire un autre modèle urbain, une culture d'agglomération : « on peut considérer que nous sommes devant un processus à échéance d'une vingtaine d'années. Peut-être d'ailleurs ce processus devra-t-il suivre la périodisation rennais, même s'il la concentre davantage : commencer par mettre en œuvre une véritable maîtrise foncière à l'échelle de la métropole, élaborer une maîtrise immobilière, et construire un projet urbain d'agglomération. » (A. HUET, A. DERRIEN, 2002)

On peut noter à ce propos que les politiques foncières, loin d'être considérées comme désuètes, sont plébiscitées dans de nombreuses analyses et rapports qui en font « un élément déterminant de la construction progressive d'un système partenarial de développement urbain permettant (...) de canaliser la périurbanisation dans toutes ses composantes : environnementale (pollution, maintien d'espaces agricoles et protégés), urbanistique (contribuer à la réhabilitation des tissus urbains existants), économique (coût en termes d'investissements publics) et politique (éviter les transferts et les sorties de richesses). » (M. BELLLOT, C. BRUNNER, M. WIEL, 2000).

Cependant, même si les changements (institutionnels et des référentiels de l'aménagement) permettent un maintien du modèle polycentrique en le composant avec une urbanisation toujours concentrée autour de la cellule-souche du bourg et une certaine densification des noyaux périphériques, la problématique de mobilité tend à être reconduite à l'échelle communale : le transit évacué, l'accès au centre-bourg à partir des noyaux d'habitat regroupé en hameaux (comme autant de quartiers là aussi séparés par des coupures vertes) reste conçu comme exclusivement assuré par l'automobile. L'habitat en campagne est rarement mis en relation avec un problème de mobilité, l'isolement est un isolement affectif et sécuritaire.

6-3,2 Le projet de territoire intercommunal à l'échelle des communes périurbaines

Autour de la communauté d'agglomération se sont constituées des communautés de communes, puis des pays qui forment bien les pétales de la « marguerite » : cette image est évoquée pour illustrer la méfiance des couronnes périurbaines à l'égard de l'agglomération (M. BELLLOT et al., 2000). Le cœur de la marguerite rennaise est tout de même conséquent, spécialement en population. Reste que les franges Sud et Ouest de la communauté d'agglomération, très périurbanisées et peu polarisées par un autre pôle urbain, n'ont pas rejoint le pays de Rennes. La question a été débattue en Conseil municipal, et entre les communes d'une même communauté ; elle reste encore vive.

En effet, à mesure que les communes envisagent les questions de mobilité, force leur est de constater que les besoins de déplacements sont orientés vers Rennes. A Laillé par exemple, le peu de réponse collective aux besoins de transport vers Bruz et Rennes est considéré comme un problème croissant.

Mais le désir de conserver une « identité rurale », qui est en réalité souvent un désir de polarité urbaine, a œuvré dans beaucoup de communes pour le rattachement à un pays intermédiaire, au Sud et à l'Ouest, et à celui de Fougères ou Saint-Malo au Nord (où les velléités de créer un pays entre les agglomérations ne se sont pas concrétisées). Les communes proches de Rennes Métropole qui ont décidé d'intégrer ce périmètre intercommunal sont par ailleurs très critiquées par leurs homologues. Leur choix est présenté comme contraire aux vœux de leurs administrés ; la desserte suburbaine qu'elles y ont gagnée est systématiquement dévalorisée : les fréquences ne correspondraient pas aux promesses.

On voit que déplacements et intercommunalité sont liés, mais dans des modalités qui demandent à être précisées car la construction de ce lien est politique. Elle renvoie là encore à un projet de territoire qui se formule par réponses successives aux tensions internes et externes.

Comme dans le cas de l'intercommunalité centrale, la maîtrise foncière est le premier temps de l'affirmation d'une puissance publique locale, qui se réfère ensuite et met en œuvre tout un « modèle morphologique de l'urbanisation périurbaine » pour affirmer les conditions symboliques d'une autonomie et d'une identité du périurbain : caractérisé bien sûr par la protection du foncier agricole, des espaces naturels, le maintien des coupures dans l'urbanisation et des faibles densités etc., il est aussi valorisation de la position intermédiaire, entre ville et rural profond.

L'organisation spatiale n'est donc que la première étape du projet territorial défini par le positionnement du territoire communal dans l'aire urbaine, vis-à-vis de l'agglomération centrale

et des territoires alentours. Cette « construction d'un statut propre au regard de l'ensemble de la banlieue » (J-C. PRADEILLES et al., 1997b) passe par le déploiement d'une stratégie « périphérique » qui suppose de situer les enjeux communaux à l'échelle de l'aire urbaine, et éventuellement de les inscrire dans une construction intercommunale.

6-3, 2 a) De la maîtrise foncière à la maîtrise des formes urbaines : le compromis communal

L'intervention sur le foncier est une dimension fondamentale de l'action des communes, même très petites, qui ont franchi le pas de l'entrée sur le « marché périurbain ». Pour Alain Guengant (1992), la tradition volontariste de la ville de Rennes, relayée par la communauté d'agglomération, est un modèle imité par les communes périphériques. La culture professionnelle des conseillers en développement du département n'est pas pour rien dans l'exportation de ce modèle : il leur arrive de signaler aux communes les plus convoitées que leur foncier devient plus cher que celui de la communauté d'agglomération, faute d'une politique foncière aussi volontariste.

Les responsables locaux expriment clairement dans leur discours que l'action sur le foncier conditionne leur politique d'aménagement, même lorsque l'une et l'autre ne sont encore que des projets vagues. A partir du moment où une commune décide de développer son bourg au lieu de laisser les quelques nouveaux arrivants investir principalement les « ruines » de la campagne, il lui faut se donner les moyens de cette décision. Les exigences du projet territorial conduisent à faire de l'action foncière davantage qu'un moyen de fournir des logements à des prix maîtrisés : elle devient le support de la maîtrise des formes de l'urbanisation, et sert le projet territorial d'affirmation au moins symbolique d'une autonomie spatiale et politique.

La mise en œuvre du projet de développement démographique, puis celle du contrôle de ce développement, passent donc bien sûr par l'acquisition de terrains, la constitution de réserves foncières, mais aussi l'usage d'outils opérationnels. Le lotissement communal est le plus classique, mais la volonté de passer le relais aux promoteurs privés, tout en conservant la maîtrise des formes créées, peut rendre attractives des procédures moins connues comme la Zone d'Aménagement Concerté.

Si le droit de Prémption Urbain ne sert que rarement à mettre en œuvre un réel projet d'aménagement²¹⁹, celui de la Zone d'Aménagement Différé est mis en relation avec une volonté

²¹⁹ Cf. O. MORLET (1998) : « En fait, le droit de préemption urbain (DPU) est bien plus un outil de contrôle du marché foncier qu'un moyen d'achat. Plusieurs responsables communaux reconnaissent volontiers avoir utilisé le droit de préemption pour empêcher qu'une transaction puisse s'effectuer. » Le coût du m² en limite de toutes façons l'usage et dans certains centres-villes, comme à Janzé, l'institution d'un permis de démolir et la modification du règlement de P.O.S constituent la voie qu'emprunte la stratégie municipale en réaction à la densification.

de contrôle, non seulement du coût, mais de l'intégralité du produit final en imposant certaines normes aux promoteurs privés. Tous ces outils apparaissent comme des palliatifs du P.O.S, que celui-ci existe ou pas. L'outil réglementaire ne permet pas à la municipalité de donner forme à son « idée de ville ». Il a des effets pervers : il bloque la construction lorsqu'on la désire, ou livre le terrain aux promoteurs privés en privant la municipalité de recours, faute parfois d'un règlement précis.

A Laillé, comme à Châteaubourg, le discours des maires revendique cependant la capacité de la puissance publique locale à négocier fermement et directement avec les promoteurs. C'est la personnalité du premier élu qui est mise en avant dans ce jeu de relations inter-personnelles, qui se fonde sur des « accords moraux ». Mais la mise en œuvre de procédures de Z.A.C témoigne tout de même de la nécessité de « procéduraliser » la concertation, afin de pouvoir imposer la diversité des types d'habitat, d'une part, et une meilleure prise en compte du trafic généré, d'autre part. La Z.A.C permet de planifier le bâti et sa desserte.

La Z.A.C apparaît ainsi à Laillé comme le moyen de réunir régulièrement les acteurs pour éviter les mauvaises surprises :

« On a un travail énorme à mener pour la maîtrise de cet accroissement. Pendant une période où on ne connaissait pas cet engouement, on a cessé de faire des lotissements communaux pour laisser ça à des lotisseurs privés. Aujourd'hui, si on ne revient pas à une autre solution, on risque d'être rapidement débordés par les lotisseurs privés parce que dès l'instant où ils trouvent du terrain constructible, ils s'engouffrent dedans. Notre POS ne nous permet plus aujourd'hui d'ouvrir des zones à urbaniser puisqu'on les a toutes ouvertes, donc aujourd'hui, si on veut continuer notre développement, il faut transformer les zones 2NA en zones 1NA. Mais cette transformation, on ne va surtout pas la faire comme ça en changeant un chiffre : on va mener une réflexion sur tout un secteur de la commune pour créer une ZAC où l'on va aussi évoquer tous les problèmes de circulation, d'équipements publics, les différents types d'habitat... (...). On ne sait pas trop ce qu'on va faire. Disons qu'on ne veut pas ne pas maîtriser, ne pas pouvoir imposer du collectif. Au niveau des voies de circulation surtout on ne s'y est pas très bien pris, le souci des promoteurs c'est d'avoir un maximum de surface habitable, du coup on a des lotissements où il aurait fallu qu'ils nous laissent davantage de terrain pour assurer les sorties. Par exemple : on a un petit rond-point en sortie de lotissement, trop petit, mais il aurait fallu qu'ils nous laissent une bande de terrain pour qu'on puisse faire ce qu'on appelle un rond-point en toute sécurité... »

Pour l'équipe municipale, c'est aussi et surtout un montage qui devrait permettre de faire financer la voie communale de contournement par la réalisation des bâtiments. A Châteaubourg,

le P.O.S suffit à imposer du stationnement aux promoteurs privés, mais les problèmes de débouchés des voies sont parfois conflictuels.

La Z.A.C initie dans les petites communes un urbanisme planifié qui associe voie et bâti plus étroitement : le réseau viaire n'y est pas une excroissance en impasse qui permet la greffe de lotissements à partir des voies principales existantes. Dans le cas lailléen, il s'intègre dans un projet de trame circulatoire qui concerne tout le bourg, et dans un morceau d'urbanisation qui constitue une maille supplémentaire.

6-3, 2 b) Affirmation de la puissance publique locale : imposer l'intérêt général

- Un bras de fer d'abord foncier

Les expropriations sont exceptionnelles dans les petites communes pour cause de retombées électorales fâcheuses (O. MORLET, 1998). Dans les délibérations, nous n'en trouvons pas ou très peu (Janzé) pour des opérations d'aménagement du bourg. Sauf lorsque cet aménagement est en rupture avec la stratégie territoriale précédente : à Hédé, la conversion à la croissance démographique entraîne des conflits importants qui contraignent à l'expropriation et la situation est mal vécue. La procédure peut aussi devenir incontournable lorsque l'enjeu est celui de la desserte : Martigné-Ferchaud, en vue de la réalisation de la 4 voies, constitue des réserves foncières pour procéder, le moment venu, à des échanges de terrains avec les agriculteurs qui se trouveront sur le passage. Cette tactique ne surmontera pas toutes les contestations, mais cette anticipation permettra de réduire les « scrupules » lorsque la D.U.P ouvrira la voie à d'éventuelles expropriations.

Toutes proportions gardées, à l'instar de Rennes, les communes périurbaines développent une action qui dépasse la seule mise de terrains constructibles sur le marché, au fur et à mesure de l'affirmation de leur stratégie territoriale. La première étape de celle-ci étant la volonté de capter les flux périurbains au-delà des opportunités foncières qui se présentent en campagne, et au gré des intérêts des agriculteurs, la maîtrise foncière sert le développement du bourg. Puis s'impose la maîtrise des formes de ce développement, en lien avec des problématiques de circulation interne. L'engagement en faveur de l'amélioration de l'accessibilité conduit au développement des réserves foncières, le maire s'attachant à faciliter l'acceptation par les propriétaires de la D.U.P d'un équipement départemental pour lequel il a parfois bataillé.

- Conflits de pratiques

La légitimité de l' élu local évolue avec la stratégie territoriale : désireuses dans un premier temps de valoriser le sol communal et d'en distribuer les plus-values aux propriétaires fonciers qui forment le socle électoral d'une commune rurale, les municipalités du périurbain se retrouvent au fur et à mesure de la croissance embarquées dans des schémas plus complexes, pour les raisons évoquées plus haut : la stratégie de développement conduit à réguler les échanges internes et externes, pour parvenir à un équilibre territorial dans la croissance, alors que les conflits se multiplient.

L'enjeu est donc celui d'une maîtrise des modalités de l'urbanisation qui permette d'imposer progressivement une idée communale d'aménagement aux habitants.

Le bon maire devient alors moins celui qui a de bonnes relations personnelles (avec les propriétaires, les promoteurs...) que celui qui maîtrise les bonnes procédures. Et la bonne procédure est celle qui permettra de souder les acteurs autour du projet communal, par leur adhésion délibérée. Comme le dit l'adjoint à l'urbanisme de Laillé :

« C'est l'avantage d'une Z.A.C, ça veut dire concerté. »

Il ne s'agit pas pour autant de faire ce que veulent les habitants, ou même la majorité d'entre eux. Il s'agit de désamorcer les conflits en faisant des ajustements (parfois minimes) en amont. C'est l'avantage des procédures de consultation et de concertation, à condition qu'elles soient maîtrisées. Le contrat d'objectifs va alors être l'occasion de recueillir dans un premier temps les opinions des habitants, puis d'entrer dans une phase de communication et de mise en scène du projet territorial. Le travail du bureau d'études n'est pas uniquement de faire « accoucher » l'équipe municipale de son projet mais bien de le porter auprès des habitants. Avec des recommandations précises (Cf. Laillé), comme celles de ne pas prononcer ou de ne pas écrire dans les comptes-rendus destinés à la population les termes de « voie de contournement », de « boulevard urbain » (qui effraient les résidents...), de « zone 30 » (qui effraie les élus...).

Les conflits d'usage du foncier deviennent des conflits de pratiques au fur et à mesure que l'aménagement devient plus urbain. Par exemple, les élus lailléens ont à cœur de mêler les vocations (délestage et desserte) de la future voie de contournement, contrairement aux souhaits des résidents et parce que le contrat d'objectifs ne doit pas se faire le « haut-parleur de revendications individualistes ». Il est intéressant de noter, malgré le caractère particulier de ce cas, que pour pouvoir obtenir cette double vocation, les élus s'engagent dans la voie du renoncement aux objectifs de densité et de diversité sociale : l'urbanisation de la Z.A.C pourrait bien se faire sur grandes parcelles pour que leur desserte reste compatible avec un trafic extérieur

(alors que l'objectif affiché dans les discours était initialement de proposer des parcelles à des prix plus accessibles que ceux pratiqués dans les derniers lotissements).

La prise de décision implique la prise en compte de paramètres, catégories et aspirations diverses. Les formes urbaines plus complexes réagissent sur la conception des voies, parce qu'une certaine idée de ville s'impose, et surtout parce qu'elle est portée (conceptuellement et financièrement) par la commune. Dans ce contexte, sans la D.D.E et sans le financement départemental, une « voie de contournement » doit permettre la combinaison des usages. Densité et mixité des usages deviennent alors nécessaires au fonctionnement « autonome » de la communauté, et doivent être imposées malgré les réticences. On retrouve un peu la même problématique à Saint-Gilles où le refus du département de faire une déviation conduit à réaliser une voie de desserte qui servirait également à délester le centre.

Cette combinaison des usages est le grand enjeu de la gestion urbaine et de la gestion de la mobilité : les questions de circulation deviennent des questions de partage de l'espace public, en tant que produit et géré par la collectivité. L'intérêt général doit ici prévaloir car les individus ont un comportement irrationnel : ils veulent imposer aux autres ce qu'ils ne s'imposent pas.

La complexité du local est donc revendiquée et produite car, tout en posant des problèmes, elle légitime la puissance publique dans le traitement qu'elle en fait au nom de l'urbanité, de la qualité de vie et de la promotion du pôle communal. Elle nécessite cependant des précautions oratoires, tout particulièrement sur les questions de sécurité routière, et d'accessibilité des commerces.

La maire devient alors garant de l'urbanité selon une certaine idée de la ville, dictée par des nécessités financières, mais qui ne se réduit pas à ça. Ainsi, le maire de Laillé refuse-t-il la logique financière et sociologique du lotissement en impasse, au nom d'un modèle de l'espace urbain, maillé par les circulations de tous modes. On dépasse également les considérations techniques, davantage portées par la D.D.E, qui condamnent les impasses en raison de la difficulté pour les services urbains de desservir les fonds de parcelle²²⁰.

- Un modèle d'urbanisation périphérique plus urbain que rural

Dans cette idée communale qui s'impose, la densification, la mixité de l'habitat, le renforcement du pôle communal deviennent prépondérants. Cette progression de l'idée urbaine du

²²⁰ Entretien avec Monsieur le Guénic, Services Equipement des Collectivités, arrondissement de Rennes.

développement doit beaucoup à l'AUDIAR dans le cadre de la communauté d'agglomération, et aux conseillers départementaux du P.E.A.T hors de la communauté, là où l'AUDIAR est considérée comme un agent du pouvoir métropolitain.

La D.D.E, dans ces subdivisions rurales, se trouve évincée, pour des raisons de restructuration interne essentiellement, peut-être aussi parce que sa relation avec les élus locaux est un peu datée sur le plan urbanistique. Elle ne s'est pas tout à fait adaptée aux velléités d'aménagement finalement très urbaines de ces communes qui se disent rurales. Le P.E.A.T reproche par exemple à la D.D.E de ne pas pousser suffisamment les communes à la maîtrise foncière. Certes, c'est là la « concurrence » qui parle, mais les entretiens avec les ingénieurs subdivisionnaires permettent d'avancer l'hypothèse que la D.D.E conserve une vision un peu rurale de communes qui ne le sont plus : la période des relations les plus poussées avec les élus locaux correspond à un passé de décroissance démographique. La problématique n'était pas alors d'organiser un développement mais d'utiliser les possibilités réglementaires d'enrayer la décroissance. Les POS ont alors ouvert de vastes zones à la construction pour susciter la demande ; les zones NB n'ont pas si mauvaise presse que ça dans les subdivisions rurales. Elles admettent volontiers aujourd'hui que ces P.O.S « taillés large » ont créé de réels problèmes aux élus. Mais avant l'entrée en vigueur de la loi SRU et de la règle de non-constructibilité en absence de S.Co.T autour des agglomérations, le travail de l'ingénieur subdivisionnaire est bien d'aller prévenir les élus pour qu'ils fassent éventuellement des réserves de zones constructibles. Une fois les choses arrêtées, les documents d'urbanisme approuvés et les lois entrées en vigueur, les D.D.E n'ont plus vraiment d'autres choix que de devenir « pointilleuses » dans l'instruction des permis de construire : c'est parfois le début d'une relation un peu dégradée avec les communes.

En intervenant sur des communes « clientes », très souvent en croissance, l'action du bureau d'études consiste à aider le Conseil municipal à traduire un projet de développement qui est déjà en germe. Sa démarche envers l'équipe municipale peut se résumer par l'interrogation première : « que voulez-vous faire ? » Celle de la D.D.E, liée par un cadre législatif qu'elle connaît beaucoup mieux, correspond plutôt à : « voilà ce que vous êtes en droit de faire ».

Dans les communes les plus urbanisées, les rapports sont assez conflictuels : les tensions ne concernent plus uniquement les permis de construire, mais aussi la voirie.

Dés lors, peut-on considérer qu'on retrouve, dans une certaine mesure, le schéma d'affirmation des prérogatives locales face à la tutelle centrale, tel qu'il s'est déroulé dans les grandes villes ? Il pourrait alors y avoir affirmation non seulement d'un projet territorial local, mais aussi de son « pendant » : le projet de transport²²¹.

²²¹ C'est en effet notamment au travers de ce domaine des déplacements que les élus locaux ont pu imposer leurs manières de voir et de faire l'aménagement local dans la foulée de la décentralisation, en développant des projets de

C'est notamment au travers de l'enjeu commercial que se définit au fil de la croissance la relation entre centre et périphérie : la ligne directrice de l'aménagement se construit là aussi par succession d'hésitations, conflits et changements d'orientation.

On l'a vu, c'est l'épisode de la déviation qui constitue une rupture importante et finit par constituer la périphérie en entité plus ou moins complémentaire ou indépendante du centre. Auparavant, les communes veillent plutôt à ce que le commerce reste groupé pour créer une polarité. Puis, elles acceptent un certain glissement le long des voies principales, voire à distance du foyer principal de peuplement, spécialement dans le cas des communes à « vocation urbaine » qui veulent maximiser les possibilités de rupture de charge du trafic²²². Avec la déviation, puis l'éventuel afflux de population et la question des équipements, l'organisation du bourg devient plus complexe puisqu'il faut à la fois gérer l'accessibilité centrale et éventuellement valoriser la périphérie. Dédoubler volontairement le centre peut être une solution à sa surcharge, tout en conservant un aménagement centré sur le bourg. Utiliser les potentialités de la déviation en acceptant que le supermarché existant s'y délocalise, ou qu'un nouveau ne s'y implante est un autre processus, une rupture plus importante.

A Janzé, le changement de majorité fait ainsi basculer un Conseil municipal -déjà très divisé et « après un large débat »- vers la promulgation d'un avis favorable au déplacement-extension du supermarché. Les votes sur ces questions capitales et sensibles s'effectuent à bulletins secrets.

L'ampleur des débats a consacré la nécessité de leur retranscription dans les comptes-rendus de délibérations : on voit alors que ce basculement de stratégie correspond à une perception élargie du jeu concurrentiel. Le commerce périphérique va déstabiliser le commerce central : cette position motive plusieurs refus. Jusqu'à ce que s'impose une majorité municipale qui considère que c'est toute la commune qui serait déstabilisée par l'absence d'une structure commerciale plus attractive. La menace vient donc de l'extérieur, des bourgs-centres qui multiplient aux alentours ces équipements. La croissance de la population permet par ailleurs d'argumenter en faveur de cette implantation puisqu'il y a assez de clients pour tout le monde. Parallèlement, la

transports urbains souvent contre l'avis des D.D.E (G.PINSON, 1998).

²²² Ainsi à Laillé, en 1948, la création d'un débit de tabac reçoit un avis très favorable « Considérant que ce débit se trouve à trois kilomètres du bourg, qu'il serait surtout appelé à servir une clientèle de passage assez nombreuse sur la RN 137 et ne pourrait porter préjudice au débit existant au bourg ».

politique de lotissement accélère son rythme et constitue un second thème de mécontentement de l'opposition. Les investissements se font au détriment des travaux de réfection du centre, et du règlement de quelques conflits d'usage.

Même dans les communes à « vocation périurbaine », qui se soucient moins des opportunités économiques de la déviation, et qui se concentrent sur la mobilité des résidents, il y a un risque à ne pas répondre aux nouvelles formes de consommation : celui que leurs propres résidents aillent consommer ailleurs. Or, si le projet d'attraction peut n'être que résidentiel à la base, sans peur de la cité-dortoir, il devient vite un projet d'organisation interne, notamment pour faire vivre les équipements. Le cadre de vie n'est plus un décor, c'est une qualité de mode de vie.

La relation centre-périphérie est dès lors réorientée en fonction d'une polarisation des mobilités quotidiennes, qui ne doit pas faire sentir ses effets uniquement dans le cadre communal mais à une échelle supracommunale. Ce processus rappelle celui décrit dans le cas rennais.

Avec le développement démographique, et les opportunités de la déviation, les communes modifient l'ajustement qui régule les enjeux respectifs du centre et de sa périphérie. Centre et périphérie deviennent les deux composantes d'un projet communal, les extensions et délocalisations sont envisageables ; pour répondre à la demande des populations, et pour renforcer les atouts dans une perspective de concurrence élargie hors de la commune.

Dans ce cadre, les relations intercommunales sont également reconfigurées.

6-3, 2 d) Les compromis intercommunaux et le projet de transport

Le fonctionnement des communautés de communes est fondé sur l'élaboration d'un compromis institutionnel dans un processus qui peut être mis en relation avec celui de Rennes Métropole. L'asymétrie des relations centre-périphérie nécessite des ajustements sur les perspectives de développement de chaque entité, avec renforcement des interdépendances et création d'obligations réciproques.

- Le compromis territorial communautaire

Cet ajustement n'a rien d'évident, il suppose le dépassement de clivages qui sont très spontanément soulignés par les élus et constituent des points difficilement dépassables de leur lecture des enjeux de l'aménagement : petites et grosses communes n'ont « pas les mêmes intérêts », pas les mêmes soucis, pas les mêmes modes de gestion. Ils ne sont cependant pas indépassables et certaines communautés de communes ont établi, sur la base de la reconnaissance de ces clivages, un arrangement territorial. La convergence d'intérêt l'emporte

sur les différences lorsque la concurrence territoriale change d'échelle : qu'il s'agisse alors de résister à Rennes, ou d'obtenir une amélioration de la desserte départementale, le regroupement prend de la valeur. Pour résister à Rennes, on se groupe autour d'un pôle périphérique, dans une logique de la moindre différence, et sur ce plan, la partie Nord est un peu défavorisée. Moins polarisées dans leur périmètre, les communautés de communes sont moins assurées de leur avenir et rejoignent plus facilement le pays de Rennes.

En ce qui concerne les négociations avec le département, le regroupement intercommunal présente des avantages plus objectifs. Un conseiller général aura des arguments pour obtenir que le tracé d'une 2x2 voies passe sur son canton si, sur celui-ci, est organisée une communauté de communes avec un projet d'aménagement et économique spatialisé : des zones d'activités intercommunales moins éparpillées qui limitent le nombre des branchements nécessaires, des communes résidentielles qui cherchent à accueillir et fourniront des usagers à la voie... En quelque sorte, l'ajustement des intérêts communaux a été fait, il ne viendra pas perturber la réalisation.

Lorsque le compromis est formalisé, il est fondé sur cette spécialisation que nous avons évoquée antérieurement. Le pôle principal de la communauté porte une certaine idée d'urbanité qui l'oppose aux petites communes : il accepte les charges de centralité. En « échange », les investissements communautaires sont concentrés sur l'économie et sur son territoire. La Taxe Professionnelle Unique en redistribue indirectement les fruits, selon des clefs de répartition qui valorisent tout de même la fonction centrale assumée par le pôle. Celle-ci est également valorisée par la position dominante de son maire dans une institution qu'il considère parfois comme son œuvre.

Les communes qui l'entourent acceptent une « vocation périurbaine » en constituant une offre d'habitat alternative à ce qu'elles considèrent comme « déjà de la petite ville ». L'intercommunalité peut porter des projets de services que ces communes ne pourraient pas proposer seules à leur population, comme des crèches intercommunales, des écoles de musique et de dessin. Contrairement à la compétence forte qu'est l'économie, cette compétence est organisée pour permettre une distribution dans les communes. Les services qui ne sont pas présents sur la commune le sont au pôle, et ces petites communes signalent souvent que leur attractivité repose sur la combinaison de cette présence proche de la « petite ville » et du contraste rural qu'elles offrent. Elles se définissent bien comme doublement périurbaines, par rapport à Rennes et par rapport au pôle voisin.

Autour de la Guerche-de-Bretagne, la petite communauté de communes du pays guerchais est un exemple de ce compromis porté et mis en scène par le maire, qui a d'ailleurs créé « sa » communauté en refusant de se joindre à la voisine (communauté de communes du pays de la Roche-aux-fées) : sur ce petit périmètre sans pôle concurrent, il peut asseoir son projet de rayonnement.

« J'ai créé une communauté de communes il y a maintenant dix ans. C'est une révolution. Avant la Guerche ignorait ce qui se passait autour, on a une complémentarité qui se fait de la façon suivante : le développement économique a lieu surtout à la Guerche, par contre on essaie de développer l'habitat dans les petites communes autour, et puis on met au pot commun justement les services, le centre culturel, le centre social, le centre de secours, l'office de tourisme : équipements que nous avons fait ou allons faire, qui sont en maîtrise d'ouvrage et financement communautaire. Avec une tarification identique pour les résidents communautaires, un gros progrès. (...) Il y a toute une pédagogie à développer. Les petites communes ont toujours l'impression que le chef-lieu est riche. C'est vrai que la Guerche a une prospérité économique et financière. Ils ont pour définir la richesse une définition d'épargnants : on entasse ; la pédagogie consiste à leur dire : non, on a une richesse, elle consiste d'abord à investir. » « Les résidents de la communauté sont guerchais sauf pour habiter et dormir. C'est là l'intérêt de la communauté : on s'aperçoit qu'en réalité on a un bassin de vie qui est harmonieux parce que les gens qui y habitent, y travaillent et y consomment ».

Le compromis fait ici figure d'exemple-type car il est principalement l'œuvre d'un décideur local. Mais on y retrouve agencés tous les éléments des discours des autres maires, toutes les régulations d'intérêts qui peuvent faire conflit ailleurs (et qui font d'ailleurs peut-être encore conflit dans certaines petites communes du pays guerchais) : le regroupement des équipements et des investissements économiques sur le pôle, à l'exception de quelques services culturels (bibliothèque itinérante), la vocation résidentielle de la couronne...

« Les élus des autres communes sont d'accord pour réaliser certains équipements qui seront à la Guerche et en majorité utilisés par les Guerchais. La déchetterie par exemple est utilisée à 75% par les Guerchais. Ils le savent mais sont d'accord. Le centre culturel aussi. En échange de quoi on fait des efforts y compris financiers vers eux pour qu'ils fassent de l'habitat : les subventions de la communauté de communes pour l'accession sociale à la propriété sont plus fortes dans les petites communes qu'à la Guerche. C'est je crois une reconnaissance, ils ont l'intelligence de considérer que l'économie, les commerces, les écoles et certains équipements ne peuvent être qu'à la Guerche, parce que c'est le chef-lieu de canton, parce que c'est la petite ville. Mais il faut renvoyer l'ascenseur ».

Le transport est un des éléments « ascenseur » :

« Le ramassage scolaire est départemental, ça ne me regarde pas. Sur la communauté, j'ai fait un transport à la demande mais de connotation sociale, sous conditions de revenus, pour les personnes dépendantes, les mamans qui emmènent leurs enfants à la PMI. Ca existe sur la Guerche depuis longtemps, je le développe sur la communauté de communes, puisque c'est chez nous que sont les services. »

- Matérialisation du compromis par la mise en œuvre du système de transport

Le transport communautaire (à la demande ou par cars décrivant une boucle intra-communautaire et/ou rejoignant Rennes, souvent en collaboration avec le département) apparaît dans ce cadre comme la matérialisation de ce compromis : il a une fonction symbolique et de structuration territoriale dans la mesure où il couronne l'existence d'une certaine complémentarité et cohérence spatiales. C'est-à-dire que pour le pôle, c'est une dépense nécessaire liée à son attractivité, et dont il revendique parfois la mise en place ; les communes à vocation périurbaine lui accordent une certaine importance parce qu'il matérialise la mise à disposition de leur population des aménités du pôle. Mais le problème des usagers en lui-même, des enfants et personnes âgées non motorisés, n'est pas vraiment dans leur horizon de préoccupation. Il le deviendra : dans ces communes qui se définissent par leur vocation d'accueil, l'accueil va prendre une dimension sociale. Mais alors l'intercommunalité va présenter des limites importantes : les réponses sociales (permettre aux personnes âgées de se loger dans le bourg) sont assez exclusivement communales. Le transport communautaire est très symbolique. Gosné est ainsi une commune « à vocation périurbaine » dont les préoccupations -de gestion de la mobilité comme d'organisation spatiale de la communauté- sont devenues très sociales. Le problème du logement des personnes âgées préoccupe le maire, qui considère par ailleurs que la cohésion de l'intercommunalité (en termes de problématique mais pas d'action) repose bien sur ce problème commun. Elle (c'est une femme...) souhaiterait une solution intercommunale. Une partie du problème pourrait par ailleurs être réglée par le transport communautaire.

« Je me suis rendue compte qu'il y avait d'une part beaucoup d'isolement pour ces personnes âgées et que pour beaucoup de choses il faut aller au chef-lieu de canton, ou à Vitré qui a une proximité non pas administrative mais géographique. Et les gens n'ont pas de moyens de locomotion, ou bien les parents ne peuvent pas emmener les enfants pour les activités culturelles ou sportives à Saint-Aubin ou Vitré parce que ça fait trop de déplacements, et moi je me disais : mais comment pourrait-on faire pour disposer d'un genre de minibus pour, une fois par semaine, faire un ramassage vers le centre social ou faire des courses ? Je n'ai pas de solution aujourd'hui, mais c'est une réponse je pense assez simple pour rompre l'isolement. »

Au niveau intercommunal, il ne se passe pas grand-chose, faute de compromis territorial (Cf. cas de Saint-Aubin-du-Cormier qui suit).

Pourtant, dans l'esprit du maire, le transport collectif n'est pas qu'une réponse pour les captifs, c'est un élément du projet territorial :

« On voit bien qu'on ne peut pas lutter contre l'attrait de Rennes, mais on a une carte à jouer. Dans la mobilité justement c'est ça : quand on a un ¼ d'heure pour aller au travail autant habiter à Saint-Aubin ou Gosné, nous on n'a pas de souci. Mais pour les communes qui sont plus excentrées, c'est capital de développer les possibilités de transport en commun, c'est la clef, parce que quand vous habitez à 40 km, que vous allez travailler à Rennes tous les jours et vous gagnez tous les deux 7000 fr., il faut deux voitures etc. c'est difficile, surtout s'il faut reprendre la voiture pour tout, pour aller au chef-lieu de canton... ; s'il y avait vraiment des réseaux de transport collectif, un peu à l'instar de ce qui existe sur Rennes... enfin des bus et autres. Je pense qu'il y a beaucoup de travail à faire au niveau des transports collectifs. »

Ce qui est intéressant ici, c'est que l'amélioration des conditions de mobilité en véhicule particulier implique un projet territorial fort en périphérie, concrétisé par un réseau de transports collectifs vers Rennes, mais aussi en renforcement des polarités secondaires du bassin de vie périphérique. C'est une vision originale de la mobilité (pour notre échantillon de communes) qui est exprimée ici, car elle prend en compte l'ambiguïté de ses effets : certes, la présence de Rennes est un atout, certes la desserte routière aussi, mais le risque d'être « aspiré » est important. Outre les atteintes au cadre de vie (déjà bien engagées à Gosné), c'est toute la qualité de vie qui serait compromise si les résidents n'avaient d'autre solution que celle d'aller à Rennes.

Cette position peut sembler banale. Il faut préciser que dans notre échantillon de communes, si la concentration des équipements et activités à Rennes est stigmatisée, elle n'est jamais mise en relation avec les améliorations des infrastructures routières, qui sont au contraire synonymes de redistribution de la croissance. A Gosné, la croissance jugée anarchique de la commune et la présence de l'A 84 (mais sans échangeur) orientent le jugement : être proche de Rennes en temps signifie avant tout que personne ne s'arrêtera à Gosné, voire au chef-lieu de canton, à moins d'une action intercommunale en ce sens et d'une structuration des solidarités locales par le transport collectif.

On voit l'importance, et surtout la complexité, de la définition d'un projet territorial intercommunal suffisamment fédérateur pour que les communes, quelles que soient leur vocation et leur approche de la mobilité, y trouvent matière à y inscrire leurs perspectives d'avenir. On peut aussi penser qu'une perception des infrastructures viaires, non pas comme intrinsèquement porteuses d'une dynamique positive, mais comme créant des effets territoriaux et sociaux

équivoques, pourrait contribuer à constituer au niveau intercommunal une stratégie plus intégrée de mobilité, à réhabiliter la compétence « voirie ».

Quand le compromis territorial ne s'est pas installé, le transport n'est pas une priorité : Saint-Aubin-du-Cormier a le sentiment d'être accueilli « fraîchement » dans une communauté de communes qui aurait trop subi son influence. Un sentiment assez objectif puisque le chef-lieu de canton ne s'est vu attribué aucune présidence. Parallèlement, il juge négativement le fonctionnement intercommunal : trop peu de compétences sont assumées, et le pôle assume des charges sociales qu'il apprécierait de voir mieux réparties :

« Trop de services qui devraient être communautaires sont subis enfin portés plutôt par Saint-Aubin. »

Les échelons supérieurs de la décision sont un peu mélangés dans ce refus des charges de centralité ; les reproches portent aussi bien sur les équipements qui desservent la communauté sans que celle-ci participe à leur fonctionnement, que sur l'organisation territoriale des services déconcentrés comme la DDASS qui organise toutes les réunions des services sociaux au chef-lieu de canton. Ce qui est intéressant ici, c'est que la structure intercommunale n'est pas le moyen d'affirmer les revendications locales face à ces services de l'Etat. Dans ce contexte, les transports ne sauraient jouer ce rôle de « liant », fédérant (symboliquement plus qu'effectivement) les intérêts communautaires : Saint-Aubin, qui participe financièrement par convention à la desserte départementale, n'apprécie pas que les résidents des communes voisines viennent y prendre le car, bénéficiant des tarifs avantageux sans contribuer à les financer.

A Saint-Brice, le conflit est en voie de dépassement, et le compromis territorial en voie de formalisation :

« On a une intercommunalité qui est plutôt ancienne, elle a vécu longtemps à tort un affrontement entre chef-lieu de canton et le reste des communes, c'était une histoire de personnes, tout ça a changé, mais bon on a un peu l'envie de redonner le rôle au chef-lieu parce que même si on est en intercommunalité, il faut qu'il y ait quand même un pôle fort, plus il sera fort, plus il diffusera, or on a plutôt habitué les gens au chacun pour soi. Or il faut un pôle dynamique. »

Cette centralité amène à la nécessité de structurer le territoire communautaire par le système de transport :

« C'est vrai qu'on a eu cette politique [de répartition des équipements] quand on a mis le centre social du Conseil général à Saint-Étienne. Maintenant, on s'aperçoit que le problème des déplacements est important. Ici on a beaucoup d'enfants et pour se déplacer c'est pas évident. La pratique est compliquée quand vous avez des familles à moyens limités, tout le monde n'a pas forcément deux voitures. C'est quand même une sacrée question. Au niveau rural c'est pas comme en ville. On est obligé d'avoir des pôles plus articulés en mobilité, en relais... avec peut-être la notion de transport derrière. Répartir, c'est une belle idée, mais est-ce faisable ? Des points d'accueil dans chaque commune, peut-être, mais il faut plutôt qu'on ramène tout le monde sur l'équipement central, alors là on est en train de faire ça au niveau de la communauté de communes. »

Encore un peu floue, l'idée est bien tout de même de rationaliser l'organisation en concentrant sur Saint-Brice, qui est en pleine phase d'affirmation au niveau cantonal, les pôles générateurs de flux.

- Le compromis menacé

Le compromis est susceptible de se défaire notamment sous l'influence des restructurations territoriales de ces zones périurbaines.

Par exemple avec l'émergence d'un pôle concurrent : les communes « à vocation périurbaine » les mieux placées au sein de la communauté de communes, sur un axe radial et plus proche de Rennes, ont une croissance démographique importante. D'une part, ce poids de population est un renforcement de leur polarité, d'autre part, la question des équipements engendre des velléités d'organisation et de renforcement de la polarité ; de plus, ces communes bien desservies ne sont pas exclusivement périurbaines. Leur vocation est « mixte » : si elles ne désirent pas accueillir de grosses entreprises qui compromettraient le cadre de vie, elles souhaitent avoir des locaux pour leurs artisans, ou une zone d'activités tertiaires. Dans ces conditions, la relation de dépendance au pôle est compromise.

Laillé en est encore une fois un exemple flagrant, mais il n'est pas unique :

« Je crois que pendant longtemps et encore maintenant d'ailleurs, on a été une cité-dortoir, et c'est cela que je voudrais dépasser. On le restera en partie, mais nous souhaiterions qu'on puisse aussi permettre aux gens de vivre sur place. Malgré tout, il y a une certaine rivalité avec le chef-lieu de canton de Guichen qui a 6000 habitants environ et nous qui approchons les 4000 habitants, et le chef-lieu de canton a un petit peu peur de notre commune. Nous, on souhaiterait que les équipements intercommunaux soient mieux répartis sur le territoire plutôt que de voir toujours tout regroupé sur Guichen. Je pense que Laillé peut devenir un pôle d'attraction. Modeste bien sûr, on veut aussi conserver le bien-être de notre commune. »

La préoccupation du transport communautaire, dans ce contexte concurrentiel, est minorée. Le maire n'en parle pas, l'adjoint à l'urbanisme évoque un transport de cars mis en place avec la participation de la communauté, mais en direction de Rennes et non du pôle de Guichen, et qui ne satisfait pas les besoins :

« On a un gros problème à Laillé, c'est qu'on fait partie de la communauté de communes du canton de Guichen qui a adhéré au pays des Vallons de Vilaine, alors que toutes les activités des Lailléens sont sur Rennes. Même les gens qui n'y travaillent pas vont faire leurs courses à Bruz, beaucoup plus qu'à Guichen, ça nous pose problème, on traîne ça depuis des années. Il va falloir qu'on parle du transport collectif dans le contrat d'objectifs. »

Il n'est pas attendu grand-chose du S.Co.T en général, mais le problème des transports y est réactivé :

« C'est peut-être au niveau des transports que ça va nous poser le plus de problèmes, parce que si un schéma de transports est fait au niveau des Vallons de Vilaine, ça sera peut-être pour aller au centre du pays, et nous ça ne nous intéresse pas. Donc je ne sais pas comment ça va se passer. C'est déjà un problème. Moi, mes enfants, si je leur disais : pour vos loisirs il faut aller sur Bain-de-Bretagne, ça n'irait pas... »

Le moindre intérêt de la relation du pôle avec son arrière-pays se manifeste lorsque le pôle connaît lui-même une croissance démographique importante, ou en tous cas plus importante que sa couronne. L'intérêt du transport communautaire est alors très relativisé par son coût. A Montauban-de-Bretagne, on questionne les limites du service public. L'action publique locale ne s'investit pas vraiment dans cet « objet » concret d'action. Ce d'autant plus que la charge de centralité est déjà assumée par le regroupement au chef-lieu des personnes non motorisées.

C'est le sentiment très fort de la concurrence des territoires qui incite les élus locaux à montrer un certain « unanimisme territorial » pour reprendre les termes de Gilles Pinson (1998). Ce souci de bonne gestion ne balaye pas les conflits d'intérêts, il les subordonne, et ceux-ci peuvent reprendre le dessus à l'occasion notamment d'un déséquilibre dans les croissances, ou du déplacement vers Rennes du centre d'intérêt d'une commune touchée par son attraction.

La compétence transports, fréquemment intercommunale dans notre échantillon, découle de ce travail de mise en musique des complémentarités. Les réalisations dans ce domaine sont mises en avant : elles consistent en la mise en œuvre d'un service de transports à la demande, qui est un acte politique fort. Très coûteux et sujet à dysfonctionnements, ce n'est là encore pas son

efficacité qui peut être revendiquée mais le signal qu'il constitue : il matérialise l'action publique sur un plan social ; il est de peu d'effet sur le plan de la structuration territoriale, mais il amorce une réflexion sur le sujet. Il vient rendre concret un projet communautaire de territoire qui le précède, projet de territoire qui est un ajustement des intérêts du centre et de la périphérie d'abord à un niveau communal puis à un niveau intercommunal.

Il faut distinguer la voirie du transport collectif. La voirie ne présente que peu d'intérêt communautaire : en Ile-et-Vilaine, les communes semblent prêtes à attirer, et confiantes dans la desserte départementale qu'elle soit directe ou indirecte. Cependant, dans les catégories les plus « avancées », le combat pour l'accessibilité pourrait renforcer l'intérêt de l'intercommunalité « voirie ». Notons aussi que se dessine (surtout chez les communes reconverties ou anciennement périurbaines) une inflexion du rapport à l'infrastructure dont les effets « désenclavants » sont perçus comme plus ambigus qu'intégralement positifs. Le projet d'autonomie des bassins de vie périphériques induit un regard différent sur la liaison viaire rapide au pôle rennais.

L'incapacité à organiser au niveau intercommunal des réponses aux besoins de mobilité peut en revanche inciter à se tourner vers Rennes Métropole.

Conclusion de la seconde partie

Les plus petites communes apparaissent concernées par l'impact territorial de la mobilité. Les équipes municipales se saisissent de l'enjeu des déplacements, au-delà de la fourniture d'infrastructures, lorsqu'il y a adoption d'une stratégie nouvelle de développement, en rupture avec la gestion précédente. On passe alors de la volonté d'organiser les relations avec l'extérieur, en fonction des pratiques existantes et des demandes, à celle de les organiser et de peser sur elles en fonction d'un projet territorial.

La volonté de maintenir les choses en l'état initial, c'est-à-dire notamment de conserver les caractéristiques de la population communale agricole sans favoriser de nouvelles arrivées, n'a pas tenu -dans notre échantillon- face à l'ampleur des mouvements territoriaux. Dans le contexte d'une population qui « vote avec ses pieds », une commune qui se vide devient un désaveu de l'action municipale²²³ et incite à développer une stratégie différente, souvent d'ailleurs à l'occasion d'un changement de majorité.

Les communes plus importantes adaptent également leur stratégie de développement au contexte de la périurbanisation : ainsi, Laillé et Janzé ont longtemps régulé les fluctuations de la demande de logements par une adaptation à la marge de l'offre privée à la demande (par exemple en appliquant à la commune des dispositions législatives telle que la loi de 1948 sur les loyers, ou en émettant un avis favorable aux projets de lotissement très modestes de particuliers). L'offre visait à loger la main d'œuvre attirée par les emplois communaux ou très proches, et les dispositions prises en faveur du logement étaient abrogées à chaque diminution des besoins locaux de main d'œuvre. C'est dans les années soixante que démarrent les projets communaux de lotissement. Les projets d'attraction résidentielle liés aux premiers mouvements de périurbanisation peuvent fonder une stratégie de développement plus déconnectée des fluctuations de l'emploi. La polarité résidentielle du bourg se renforce et la question de la mobilité s'élargit : elle ne consiste plus uniquement à fournir des infrastructures permettant les échanges économiques, de main d'œuvre et de marchandises. L'approche et l'action des élus la concernant engagent et prennent part à ce processus de définition d'un modèle territorial neuf.

Dans l'échantillon des communes enquêtées, toutes engagées dans ce processus à des stades différents, apparaissent sur ce thème de nettes différenciations entre communes sans problème de

²²³ Et dans les communes qui comptent des résidences secondaires, on déplore que ce peuplement intermittent ne permette pas de grossir les rangs électoraux et d'entériner par le vote cette attraction qui est une forme de réussite communale.

mobilité, communes qui valorisent le passage direct, communes qui valorisent la déviation pour résoudre le problème de sécurité, tout en mettant en œuvre à cette occasion des aménagements internes (soit pour préserver leur attractivité, soit pour un embellissement central à destination des résidents) et communes exaspérées par le problème du passage et attendant la déviation avec tellement d'impatience que les effets pervers ne sont pas envisagés. Ces distinctions recoupent un critère de taille, dont la signification et les implications demandent à être explicitées.

En effet, le tableau (figure 35) donne une norme : à telle taille, il est « normal » d'avoir tel type de préoccupations, telle question à trancher. La décision et l'éventuelle action à partir de cette question dépendent des stratégies territoriales.

Celles-ci sont des réponses aux changements de perspectives de développement qu'induit la périurbanisation : elles sont fonction de la localisation sur le réseau, des possibilités d'insertion dans le nouveau système territorial qui substitue l'effet de distance et de taille à l'effet de centralité pour les bourgs d'un peu d'importance (V. JOUSSEAUME, 1997) et redéfinit la relation des petites communes à ces bourgs et à la métropole.

A travers la taille ce sont donc les conditions nouvelles de développement économique et démographique, le rythme effectif de la croissance et l'historique du développement des dernières décennies qui jouent sur l'action stratégique et l'approche de la mobilité. Parallèlement, la puissance publique locale s'affirme comme garante du bien supérieur de la communauté en régulant les échanges internes et externes. Le projet territorial et politique se définit aussi à partir des problématiques que soulèvent et révèlent l'automobilité et les nouvelles conditions de développement qu'elle instaure.

De quelle façon ces différences de stratégies territoriales engagent-elles les devenir communaux dans des sens différents ? Il semble que les formes de développement qui s'imposent dans les faits convergent vers un modèle unique de gestion de la mobilité :

- Les communes périurbaines ne mettent en œuvre leur projet de forme urbaine que dans sa composante centrale. Les liens entre le centre et les zones de mitage n'ont pas été suffisamment pensés dans un projet global étant donné la rapidité de l'urbanisation. Il s'agit désormais de construire un centre-ville non plus attractif pour les populations -qui arrivent en nombre quoi qu'il en soit- mais conforme à l'imagerie d'un tissu social villageois soudé.
- Les communes urbaines, soucieuses de la synergie entre centre et périphérie, cessent de lutter contre la dissociation qui isole une centralité préservée d'une couronne consacrée aux activités, car il est plus simple d'aménager séparément les deux entités en les spécialisant. Elles mettent à leur tour en œuvre une politique centrale assez « anti-mobilité » (réinjectant des formes urbaines traditionnelles) et reportent leur investissement dans l'économie sur la périphérie, tout en y

étalant également des lotissements si la demande le permet. Prendre son temps pour organiser le développement sur un plan fonctionnel comporte un risque qu'elles sont désormais moins décidées à courir : celui de laisser passer la croissance. Dans le centre comme en périphérie, les exigences de la fonctionnalité sont ainsi partiellement sacrifiées, sans pour autant que ces espaces soient suffisamment réhabilités pour accueillir des résidents aisés.

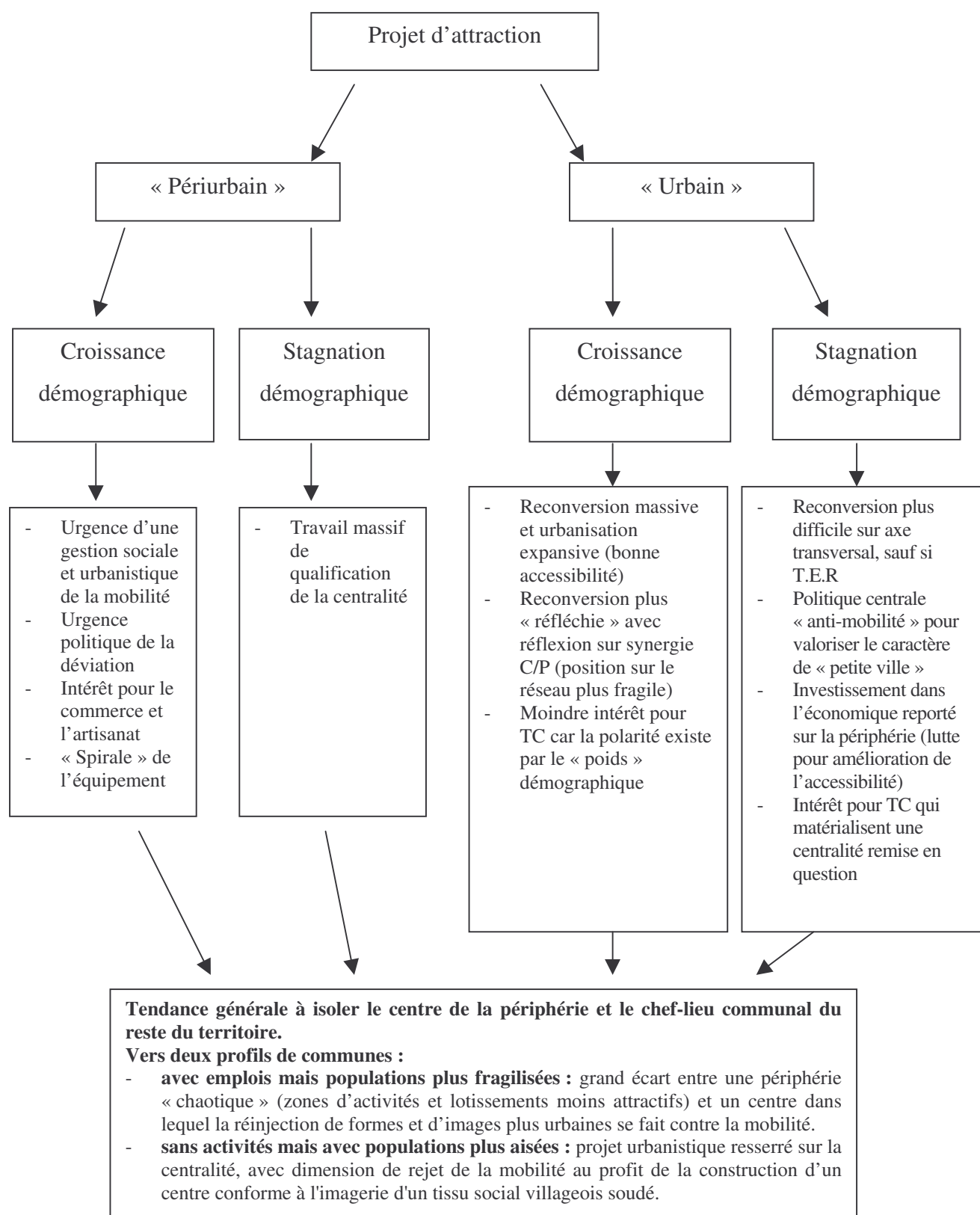
Un modèle communal semblable pourrait ainsi s'imposer au fur et à mesure des évolutions ; si ce n'est que cette convergence des pratiques d'aménagement peut être nuancée par des évolutions moins maîtrisables mais qui permettent de renforcer, d'affirmer des caractéristiques différentes : les communes les moins investies dans l'emploi sont aussi des communes accueillant les populations les plus riches. Ce sont aussi majoritairement des communes qui plébiscitent l'intercommunalité « ciblée » (sur un pôle et sur le développement économique. Cf. définition page 307). Ces caractéristiques forment un ensemble assez cohérent et décrivent un profil de commune plus fortement susceptible de travailler l'identité périurbaine dans le sens du décor, et de mettre en œuvre une politique de mobilité qui ne soit pas une politique d'équipement.

Un phénomène de « gentrification » périurbaine pourrait ainsi aller de pair avec une politique moins laxiste envers la mobilité, tandis que cette évolution est peu accessible aux pôles réellement équipés, même reconvertis à la croissance périurbaine, car ils attirent des populations plus diverses socialement. Cette « dualisation » reconduit à l'échelle des sous-secteurs de l'aire urbaine le problème du partage des charges de centralité que connaissent les agglomérations.

Se pose alors la question classique de savoir ce que donnerait, en termes d'aménagement, une péréquation intercommunale des revenus fiscaux des ménages sur le modèle du mécanisme de redistribution de certains des bénéfices liés aux activités.

Figure 46 -

Les itinéraires de développement communal et de gestion de la mobilité



CONCLUSION GENERALE

Le contexte de l'aménagement urbain a changé, modifiant la pratique de l'urbanisme et celle du gouvernement des villes : décentralisation, moindre volontarisme des pouvoirs publics, perte des modèles de référence (ou plutôt multiplication de ceux-ci et apparition d' « objets non clairement identifiés » dans le champ des préoccupations et productions urbaines), essor de la démarche de projet, émergence de nouvelles capacités d'expertise... Ces évolutions ont conduit les spécialistes à s'interroger sur l'hypothèse du remplacement du gouvernement traditionnel de la puissance publique par la gouvernance urbaine.

Notre interrogation portait sur l'impact de ces évolutions (et indirectement sur la réalité de cette notion) dans les espaces hors agglomération : il s'agissait de préciser, au travers de l'étude des approches et actions se rapportant au phénomène de mobilité, les ambitions de la gestion territoriale des élus périurbains et l'affirmation d'une puissance publique porteuse d'une véritable stratégie pour son territoire.

Pour Yves Chalas (1998), cette expression de gouvernance ne traduit pas exactement l'état actuel de la pratique urbanistique. L' « urbanisme hors projet » constitue une autre perspective d'adaptation possible de l'urbanisme aux réalités nouvelles ; il se caractérise notamment par l'absence de modèle pré-établi auquel se référer dans l'action et par sa démarche de repolitisation : en se démarquant de « l'imagerie technique », il ouvre la recherche collective de solutions aux habitants et usagers, et non uniquement aux acteurs économiques, se souciant de l'intérêt général sur un mode nouveau. Cette voie d'évolution est observable dans des villes « laboratoires urbanistiques » (ibid.). Notre enquête dans le périurbain nous a confrontée à ce qu'on pourrait appeler, en référence à ces observations, un « urbanisme en cours de projet ». Comme ce dernier, il correspond à une situation ou à un espace dans lesquels une forme nouvelle de légitimité est en cours d'affirmation. Or, ce mouvement dans lequel la puissance publique périurbaine se définit est essentiel pour l'observation des modalités communales de gestion de la mobilité. Il consiste en la double définition d'options territoriales et d'un intérêt général, dans une démarche qui fait une place réduite à l'innovation.

- Un urbanisme « en cours de projet » :

Les changements qui affectent les territoires périurbains et renouvellent leur population conduisent le pouvoir local à une réévaluation des perspectives de sa gestion et de son exercice. Ces espaces sont le lieu de la construction conjointe d'une identité territoriale nouvelle et d'une

légitimité à la gérer. On observe dans ces petites communes en cours de développement l'apparition assez précoce d'une volonté municipale de maîtriser et d'exploiter les mutations périurbaines. Les stimulations exogènes de ces restructurations territoriales suscitent une montée en capacité du pouvoir local en milieu périurbain et rural au cours de ce processus d'étalement urbain qui, en redistribuant les populations, est aussi multiplication éventuelle des polarités et élaboration de nouveaux rapports de force intercommunaux.

La démarche d'organisation spatiale et d'organisation de la mobilité qui suit ou anticipe la potentielle croissance démographique renvoie d'abord aux domaines traditionnels d'exercice de la maîtrise publique, tels que le budget et les équipements. Mais nous avons vu que cette dernière question dépassait la réponse aux besoins immédiats pour s'inscrire dans un véritable projet pour le territoire et pour son devenir, dont l'exercice des prérogatives municipales classiques n'était que la première étape. C'est une volonté plus large de constituer un lieu plein et organisé, dont la vocation serait définie de l'intérieur et non imposée de l'extérieur, qui s'exprime. Ce projet est spontanément en situation de concurrence intercommunale et doit être validé dans des coopérations redéfinies.

Ce projet territorial est élaboré à partir des données nouvelles de l'automobilité, et intègre cette problématique tout en la soumettant à d'autres impératifs stratégiques. La politique de déplacements est en effet au service de cette recherche de polarité qu'engagent les communes périurbaines dans leur désir de constituer un territoire dont la place relative au sein de l'aire urbaine ne soit pas subordonnée géographiquement et politiquement, mais valorisable à plusieurs échelles. Ces considérations étant en lien avec les caractéristiques générales du phénomène périurbain, elles nous semblent extrapolables à d'autres terrains que la région rennaise.

- L'automobilité au service du projet de territoire :

On observe ainsi deux mouvements « de fond » à l'œuvre dans la problématisation progressive de l'automobilité par les élus :

- d'une part cette affirmation d'un **projet pour le territoire**. Il ne s'agit pas d'un projet d'autarcie mais d'autonomie, par promotion de l'inscription satisfaisante de la commune dans un système élargi par la mobilité. L'acceptation des mécanismes et du fonctionnement de la périurbanisation permet de différencier les potentialités locales à valoriser. Cela suppose d'organiser le territoire communal, voire intercommunal, pour qu'il ne soit pas un lieu sans structure appelé à être phagocyté à plus ou moins long terme. Cette recherche d'épaisseur est une recherche de centralité, qui vise à initier un processus de polarisation, afin que l'identité de la commune ne se réduise pas à sa position relative dans

l'agglomération mais, au contraire, que l'environnement se définisse par rapport au pôle communal. Ce désir de polarité vis-à-vis de l'extérieur se couple avec une volonté de recentrage du tissu communal autour d'une centralité affirmée.

- d'autre part, **l'affirmation de la puissance publique locale** par énonciation d'un intérêt général dépassant l'arbitrage des intérêts particuliers, et utilisant pour leur régulation ce même projet territorial. Dans les communes où l'automobilité engendre des tensions (qu'il s'agisse des oppositions à la réalisation d'une 2x2 voies ou des conflits de voisinage croissants qui se cristallisent sur la circulation et le stationnement), la puissance publique locale doit intervenir en proposant un projet territorial qui ait suffisamment de sens pour fédérer ces intérêts divergents et justifier les nuisances qui peuvent être assimilées à l'accessibilité améliorée, la croissance démographique, le développement des industries ou du tourisme... Bref, à l'acceptation d'ouverture. Ce faisant, elle cesse de départager des particuliers proches -et souvent personnellement connus- pour arbitrer au nom d'intérêts supérieurs et pour partie abstraits, au premier rang desquels la nécessité de promouvoir le projet de la commune dans sa relation avec l'extérieur, de permettre ainsi à la communauté de perdurer tout en se renouvelant. Le réseau viaire sert de support à la constitution de liens internes et externes, et la puissance publique se doit en quelque sorte d'y inscrire son empreinte.

Le projet politique renvoie ainsi à un projet de forme urbaine et vice-versa : au fur et à mesure du développement, il s'agit de matérialiser l'existence de la communauté et de conférer du sens à l'espace politique que les élus représentent. L'action sur les formes matérielles vise ainsi à générer du lien social (l'exemple type pourrait être le projet de « coudre » les lotissements au reste du tissu contre la volonté de leurs résidents) sur un plan de plus en plus formel. Les actions locales se font ainsi plus complexes et plus fines, mais aussi plus symboliques : à la production de routes ou de lotissements selon des plans classiques succède la matérialisation de la petite cité.

- Vers un modèle territorial de gestion de la mobilité :

Puisque c'est à la fois une organisation spatiale, une organisation sociale et l'existence d'un pouvoir politique qui doivent être rendues visibles, c'est bien un archétype de « petite cité » qui s'impose avec le développement démographique. Le modèle d'administration et de gestion territoriales impose des constantes spatiales et sociales. Elles déterminent directement la gestion de la mobilité : le pôle central doit être bien identifié, les conditions d'accès automobile au centre sont progressivement modifiées dans ce but ; le travail sur les liaisons transversales diffuse la

centralité dans le reste du tissu ; le souci d'animation et de qualification identitaire pousse les élus à rechercher, après l'utile (politique d'équipement), le beau (intégration de l'équipement par requalification des voies), et à consacrer autant que possible l'identification de leur territoire aux activités personnelles valorisantes²²⁴, ce qui en exclut l'attente dans les embouteillages qui sont affaire de grande ville (stigmatisation du trafic de transit). Autour des équipements qui symbolisent cette animation, le traitement de l'espace public devient aussi une figure éprouvée.

Le projet tend à relever principalement de l'énonciation de valeurs, de la formation d'une image de la commune qui donne sens aux choix concrets. La formulation de la vocation communale (présentée comme intrinsèque au territoire et donc soudant sa communauté) est ainsi un moment essentiel dans le parcours communal schématique que nous avons reconstitué. Elle est informée par la pression d'influx extérieurs et intérieurs qui sont transformés en enjeux de politique. Mais ces influences ne retouchent que modérément le modèle de référence, et ses avatars concrets restent peu différenciés.

En ce qui concerne les pressions internes (exercées par les résidents), l'aménagement, en tant qu'acte politique et non purement technique, se trouve mis au service de stratégies communales : celles-ci, pour être l'expression des rapports de force locaux et des compromis qui en résultent, n'en sont pas moins leur expression de plus en plus médiatisée par le pouvoir élu renforcé. En cela, la construction de l'intérêt général dans les communes périurbaines ne nous semble pas suivre l'évolution suggérée par la substitution du terme de gouvernance à celui de gouvernement. Le projet de territoire et la politique de déplacements qui en découle sont projet d'une institution, et des plus traditionnelles : la commune, plus que celui d'un partenariat associant la société civile²²⁵. En cela, ils sont cependant légitimes et susceptibles d'être sanctionnés démocratiquement. Mais si le projet de territoire est reconduit par le vote, c'est dans son ensemble, et sur la base des valeurs générales voire symboliques dont il se veut traduction (ce qui n'exclut pas que ces composantes concrètes seraient éventuellement désavouées individuellement lors d'un référendum local).

²²⁴ Il s'agit d'entériner la partition spatiale, soulignée par Patrick Le Guirriec (2002), qui s'opère dans les représentations des périurbains entre l'agglomération / espace du temps contraint et perdu et le périurbain / espace du temps retrouvé et des activités choisies.

²²⁵ Précisons que notre travail n'a pas porté sur les modalités exactes de l'impact des particuliers, des associations (par ailleurs actives) et de la concertation sur la définition des actions. Mais dans le discours, la puissance publique se définit elle-même moins par sa volonté de les écouter que par celle de ne pas se laisser influencer par eux. Le maire a vocation à être un interlocuteur disponible et présent, mais pour représenter un intérêt supérieur : l'impératif de communication est plutôt « descendant ».

La pression de paramètres extérieurs, bien que médiatisée par les représentations, semble plus déterminante mais elle exerce plutôt un effet d'alignement des stratégies. La production de sens apparaissant essentielle dans la construction de légitimité, il faut questionner la capacité de la puissance publique à orienter effectivement la production du territoire communal et à en gérer les enjeux de l'automobilité. Or, il apparaît que les options en la matière dessinent un schéma général auquel les communes se conforment au fur et à mesure de leur développement. Ce schéma se décline toutefois, sous la pression des événements, en deux sous-types.

- Les déclinaisons du modèle périurbain de gestion de la mobilité :

Le facteur taille mis en valeur dans la gestion de la mobilité peut sembler *a priori* procéder de l'évidence et relever, de la part des élus, du simple bon sens : un village n'a pas besoin de mettre en œuvre les mêmes moyens dans ce domaine qu'une petite ville. Cependant, cette donnée de base ne suffit pas à expliciter la maturation de politiques de mobilité qui relèvent d'une conceptualisation du problème et d'une culture de l'action qui s'élabore. L'évolution de la culture politique locale ne se fait pas de façon mécanique et son rythme enregistre parfois des variations selon les communes. La politique de mobilité n'est donc pas une réaction directe à l'accroissement de la présence automobile via la démographie. En revanche, elle peut être considérée comme partiellement déterminée par une réaction à l'absence de croissance ou à une croissance forte. Cette première influence est relayée par l'impact de certains événements qui s'enchaînent et poussent les équipes municipales à l'action (déviation, question de l'école et des équipements...). Il apparaît donc que c'est moins un parcours balisé que suivent les communes qu'une série de questionnements successifs auxquels elles sont confrontées suivant leur fourchette de taille. Ces « points de passage obligés » conduisent à des prises de décision qu'il faut replacer dans le contexte plus global d'un projet de territoire qui, comme nous l'avons dit, est projet d'autonomie et d'affirmation des spécificités communales. De plus en plus tangible dans le discours au fur et à mesure qu'on se situe dans la partie haute -démographiquement- de l'échantillon, son indépendance doit être questionnée.

Dans les faits, ces stratégies qui affirment leur volontarisme peinent en effet à ouvrir une voie véritablement originale de gestion de la mobilité. L'action en ce domaine intervient, il est vrai, en second temps, la problématique étant prise en charge via des considérations autres, subies ou choisies : position sur le réseau, nécessités du développement, vocation affichée de la commune... Lorsque la mobilité devient l'objet d'une politique à part entière, revendiquée, les cheminements possibles apparaissent déjà en nombre restreint.

Le paramètre qui nous a semblé le plus déterminant est celui de la situation, passée et actuelle, sur le réseau. Au regard de ce critère, le modèle périurbain de gestion de la mobilité peut se

décliner en deux sous-ensembles davantage liés à des évolutions spontanées qu'à des actions volontaristes.

Les communes qui semblent cependant susceptibles de mettre le plus rapidement en œuvre une politique de mobilité qu'on peut qualifier partiellement de « durable », c'est-à-dire privilégiant la marche à pied et, à terme, une densité maîtrisée dans le centre, sont des communes qui, en bonne situation sur le réseau, ne subissent pas la pression de rechercher la croissance, acceptent de ne pas accueillir d'entreprises sur leur territoire et reportent leurs ambitions en matière de taxe professionnelle sur l'intercommunalité. Ces communes sont aussi celles qui attirent des populations beaucoup plus aisées que la moyenne départementale. Toutefois, leur action tend à se limiter à la gestion de la mobilité interne ; les relations du territoire avec l'extérieur sont de plus en plus délaissées au fur et à mesure de la croissance, peut-être parce qu'elles paraissent évidentes, et par ailleurs envahissantes. Pour les autres, pôles d'emploi souvent en déclin et localisés sur des transversales, il est difficile de concilier activité, accessibilité, croissance à entretenir et contraintes de la gestion dite « durable » de la mobilité. Dans ces communes se localisent des populations moins favorisées, attirées par les possibilités d'économie d'une démotorisation partielle : s'il y a là recreation de zones privilégiant la proximité, processus qui pourrait s'apparenter à un modèle de ville durable, c'est par défaut et sans organisation planifiée du phénomène ; en conséquence, proximité tend à rimer dans ces centres avec un certain accroissement des nuisances et des dysfonctionnements de la densité, ce qui pourrait à terme compromettre leur offre de commerces et services. Il y a dualisation entre cette situation et la gestion « durable » orientée vers le décor et la limitation des nuisances qui est mise en œuvre dans les autres communes.

Cette « spécialisation » sociale ne semble pouvoir être contrecarrée, dans les exemples étudiés, que par l'emploi public, qui offre aux communes la possibilité d'attirer des activités non industrielles plus compatibles avec le développement résidentiel, ainsi que des actifs plus aisés.

- Nombreuses analogies avec la gestion de la mobilité en agglomération :

La vocation symbolique est donc plus encadrée par les paramètres extérieurs qu'à même de les « recadrer », et les valeurs qui en font la promotion ne sont pas multiples. Elles formatent le modèle d'aménagement ou l'« idée locale de ville » (si on juge prématuré ou anachronique de parler de modèle) qui constitue les mailles mineures de l'aménagement. Ces valeurs ne sont pas des valeurs rurales ; par de nombreux aspects elles renvoient à un projet d'urbanisation, un projet de forme urbaine.

Une certaine standardisation des traitements se répand dans la périphérie au fur et à mesure que la périurbanisation fait sentir ses effets et que la mobilité devient un domaine d'action. Elle

répond aux nouvelles normes de la forme (péri)urbaine. Ce modèle unifié permet cependant à la puissance publique périurbaine de se définir elle-même en définissant son projet de territoire ou sa propre « idée de ville », mais, paradoxalement, celle-ci présente de nombreuses analogies avec le modèle central. Or, à cette idée de ville, la politique de déplacements est liée, et même subordonnée. Dans le cas de l'intercommunalité rennaise, elles connaissent toutes deux des évolutions parallèles. Dans les communes périurbaines, leur émergence et leur définition sont tout autant liées. En conséquence, cet ensemble reproduit partiellement le modèle de gestion de la mobilité mis en œuvre par les agglomérations (Cf. première partie) : même recentrage des périphéries par la trame de l'espace public, même radioconcentrisme avec démarcation claire du centre, de ses accès, des voies secondaires et transversales ; même rôle du transport (semi)collectif dans la valorisation du pôle dominant ; même (encore) insuffisante problématisation sociale de la dépendance automobile ; même problématique de la desserte périphérique, c'est-à-dire qu'entre le bourg périurbain et ses dépendances en matière d'habitat (même regroupé en hameaux) ne sont assurées que des liaisons automobiles, tout comme la liaison entre les villettes périphériques et le pôle urbain reste essentiellement assurée par la voiture. Il y a cependant parfois recherche de solutions alternatives, mais chemins de randonnée et transport à la demande valent plus comme « attributs de l'unité », attributs spatiaux ou symboliques, que par leur fonctionnalité réelle.

Il y a ainsi une forme de reproduction du modèle d'organisation de l'intercommunalité centrale au niveau des communautés de communes, voire au niveau de chaque commune.

Ces politiques constitutives d'un territoire et d'une puissance publique peuvent donc être questionnées de la même façon que les politiques de mobilité des agglomérations : renvoyant symboliquement à une communauté cohérente dont la majorité des territoires quotidiens serait inscrite dans le cadre communal, elles sont en décalage avec la réalité des pratiques périurbaines. Ont-elles seulement prétention, même illusoire, à les réformer ou se contentent-elles de constituer des signes, attendus par les résidents, et destinés à conférer une plus-value à l'espace résidentiel ou économique ? En ce cas, elles pourraient aussi se résumer aux nécessités du marketing territorial.

Cet « urbanisme en cours de projet » va-t-il déboucher sur une juxtaposition de projets périurbains plus ou moins semblables et en concurrence, subissant le même processus d'instrumentalisation que le projet urbain décrit par Gilles Pinson (1999), c'est-à-dire privilégiant la mise en scène du pouvoir en cours d'affirmation à la substance et à l'adéquation aux pratiques et besoins ?

- Des projets locaux de territoires à l'aménagement de la ville-pays :

La place potentielle de l'intercommunalité, même d'échelle restreinte, peut infléchir les évolutions : les projets d'organisation territoriale peuvent concerner tout un secteur, la demande d'équilibre territorial autonome par rapport à l'agglomération s'exprimant à une échelle supracommunale. Nous avons constaté que la définition de ce projet de secteur était le préalable à l'émergence d'une politique intercommunale de transport alternatif à l'automobilité.

En passant par une étape de projet très économique, l'intercommunalité, nous l'avons vu, peut déboucher sur une évolution plus large des perceptions et ambitions communales. Surtout que l'« idée de ville » et la stratégie communale pour le territoire enregistrent des variantes en fonction de la situation sur le réseau et de l'histoire même ancienne de la commune. Il existe des possibilités de diversification et donc de complémentarité stratégiques liées aux paramètres extérieurs et à leur appréciation différenciée. Ces possibilités renvoient au rôle du département mais aussi de la région pour construire ces sous-ensembles, en permettant à ces projets de secteur de mûrir mais aussi en envisageant la possibilité de schémas de desserte adaptés à cette démarche de secteurs qui cherche à sortir de la configuration polarisée par un centre unique.

Mais ces projets d'échelle intercommunale ne réunissent souvent au mieux qu'une douzaine de communes. Comment assembler ces territoires politiquement fonctionnels pour parvenir à une cohérence de gestion sur un périmètre suffisant ?

La littérature semble être parvenue à un relatif consensus concernant le fait que c'est vers un mouvement ascendant de coordination améliorée plutôt que vers une réforme des institutions que doivent tendre les efforts. La question de l'obsolescence du niveau communal est partiellement dépassée, compte tenu du rôle de définition de l'intérêt local et de régulation des rapports sociaux rempli par cet échelon. Rôle qui apparaît primordial dès lors que l'on cesse de nier, au nom de l'impératif fonctionnel, le caractère politique de l'aménagement et de la mise en place et gestion des réseaux, qui ne sauraient constituer qu'une problématique technique.

Ne pas reconnaître cette fonction incite les communes à opposer de l'inertie aux évolutions au lieu d'y participer. Les communes doivent donc trouver dans la coopération de quoi être confortées politiquement et la possibilité de ne pas s'agglomérer dans le fonctionnement métropolitain.

La question de l'optimum territorial semble donc partiellement dépassée : qu'elle se décline sous la forme de la concordance des périmètres institutionnel et fonctionnel -qui est davantage un objectif théorique qu'un préalable à l'action- ou de la répartition juridique des compétences, la conception des lois de ces dernières années, bien que conservant l'ambition d'adapter périmètre et mode d'action, lui substitue la globalité du projet à chaque niveau territorial (D. BEHAR, P.

ESTEBE, 2003b). Si demeure l'écart entre périmètre légitime et périmètre pertinent, le paysage institutionnel se renouvelle et c'est plus fondamentalement la recomposition du pouvoir local qui semble à l'œuvre : elle se manifeste par l'apparition de projet politique à tous les étages. La légitimité de l'action publique se donne donc à voir dans l'élaboration de stratégie territoriale à chaque niveau de collectivité (en transgression des compétences attribuées), puis dans sa capacité à l'inscrire dans le dialogue avec d'autres territoires, politiques et socio-économiques, dans des configurations de coopération variables.

La coopération institutionnelle comme intercommunale, pour être stratégique et non technique, doit reposer sur l'agrégation de ces projets en reconnaissant la légitimité de leur élaboration.

Les articulations institutionnelles nouvelles adoptées pour la mise en œuvre de la politique de transports peuvent ainsi impliquer plusieurs territoires sans modifier leurs limites et leur aire de compétence. Mais le degré de participation de chaque institution est variable (M-S. NOCQUET, 1999). C'est bien sur ce plan que les changements paraissent pouvoir s'opérer dans le cas de notre terrain d'études : d'une part avec le renforcement de l'acteur qu'est la région, encore discret sur ce plan et réticent à s'engager dans un dialogue entre autorités organisatrices qui pourrait l'engager financièrement ; d'autre part, avec une appropriation plus effective des enjeux de cette politique par les communes périurbaines. Les investissements régionaux ne doivent pas « tomber » sur des communes passives, mais sur des communes prêtes à exploiter la desserte ferrée dans le cadre de leur projet global. Or la valorisation de la présence d'une gare est très variable selon les cas. Elle peut n'être qu'un atout de plus dans la palette d'une accessibilité qui privilégiera toujours la route (c'est souvent le cas des communes qui se définissent davantage comme des pôles actifs que comme des territoires attractifs sur le plan résidentiel) ; elle peut être partie intégrante du projet de cadre résidentiel de qualité (ce qu'on retrouve dans le cas des communes dont la vocation que nous avons qualifiée de périurbaine est suffisamment affirmée et couronnée de succès pour engendrer un projet de mise en ordre ambitieux) : ici est envisageable l'articulation d'un potentiel quartier de gare, même excentré, au reste du tissu. La stratégie des communes et son degré de « maturation », déterminants dans le traitement communal de la problématique de mobilité, sont donc à prendre en compte pour un dialogue fructueux.

- Densité, mixité et mobilité considérées non comme des fins mais comme moyens d'une stratégie localement intégrée

D'autre part, à défaut d'une autorité unique organisant les transports et l'aménagement à l'échelle suffisante, gage idéal d'une réelle intégration des objectifs, il faut que cette intégration soit bien réalisée à chaque niveau des projets de territoire. Au niveau municipal, les projets communaux sont des projets intégrés et globaux. Les différents champs d'intervention que

s'approprient des pouvoirs publics de plus en plus aménageurs « ne sont plus conçus dans une perspective sectorielle mais de manière stratégique, en fonction de leur apport dans le projet global. » (J-C. PRADEILLES et al., 1997a). La politique de logement est ainsi levier de croissance démographique ou d'embellissement du centre. En ce qui concerne la politique de mobilité, elle reste principalement une politique d'équipement, mais d'équipement inséré dans un tissu social et spatial en reconstruction. Cette imbrication forte entre l'aménagement du réseau et la stratégie pour le territoire communal explique la rareté des cas de gestion intercommunale des voies, leur caractère purement technique et la condamnation dont fait l'objet cette délégation de compétence de la part des communes qui ont un projet de territoire défini et une approche « active » de l'intercommunalité (Cf. définition page 307). Le réseau viaire est stratégique quand le transport alternatif a, quant à lui, des effets plus symboliques que structurants sur le plan territorial.

L'idée de ville des communes périurbaines est donc à prendre en compte et ne peut être évacuée. Cette idée s'apparente assez bien à la culture de l' « urbanité diffuse » telle que la définissent Bertrand Hervieu et Jean Viard (2000), autrement dit « la culture de l'urbanité généralisée mais en société peu dense ».

Dans cette culture, la densité n'est pas une fin. Peut-elle être un moyen et en vue de quoi ? A la première question on peut répondre oui, ponctuellement, par exemple lorsque la densification du centre par édification de petits collectifs est une réponse à la demande de logement des « enfants du pays ». Le problème de congestion automobile et de déficit de stationnement résidentiel qui ne manque pas de s'ensuivre n'est pas traité conjointement. La densification ne correspond pas à la volonté de créer des conditions de mobilité différentes. Une politique centrale de restriction relative vis-à-vis de l'automobile n'est mise en œuvre après-coup que parce qu'elle est intégrée à la panoplie des outils de valorisation de la centralité. La politique de mobilité est ainsi perpétuellement « seconde » par rapport au projet de territoire. Ce n'est donc pas dans le sens de la définition de formes d'urbanisation au service d'une mobilité domptée ou durable que se construisent les territoires périurbains, même si parfois les deux objectifs (maîtrise de la mobilité et construction du territoire) se conjuguent.

D'ailleurs l'impératif environnemental ne fonctionne pas auprès des maires périurbains. Est-ce là un dommage profond ? Si ce thème sert de moteur aux controverses nationales et supranationales, il faudrait en préciser les conclusions quant à ce qui s'impose de faire au niveau local (compte tenu par exemple des embouteillages générés par la ville dense, ou de la contribution ponctuelle mais non négligeable de ses résidents à la croissance des kilomètres parcourus, en voiture voire en avion, lors des déplacements de week-end).

La situation d' « ambiguïté interprétative » (S. WACHTER, 2001) n'est pas sans poser problème puisqu'il s'agit de décider de la forme des ensembles urbains et non uniquement en termes environnementaux et de conditions faites à la mobilité. Les vérités sont provisoires et les choix politiques incertains²²⁶. Cette situation est peut-être indépassable, car, au même titre que l'aménagement, les enjeux de la mobilité sont des problèmes politiques sans solutions vraies ou fausses, mais plutôt provisoirement satisfaisantes car issues de compromis.

Dans ce contexte, il nous semble plus dommageable que ne soit que peu inscrit sur les agendas locaux le problème de l'accessibilité aux biens urbains des non-motorisés. Enfin, trouver des solutions politiques à la répartition des charges et bénéfices générés par les reconfigurations de la mobilité et de l'urbain est également une condition urgente à l'épanouissement d'une périurbanisation qui peut être un bien. Elle se pose à l'échelle de l'aire urbaine, mais aussi à celle des secteurs où la dualité des évolutions évoquée plus haut reconduit notamment le problème des charges de centralité.

Les regroupements fondés sur une communauté de problèmes ou sur une communauté de ressources (excluant les communes qui n'en ont que trop peu et aucune complémentarité à faire valoir pour prétendre bénéficier des retombées intercommunales) ne doivent être que la première étape des projets territoriaux.

²²⁶ Une étude internationale récente (I. CAMERON, T-J. LYONS, J-R. KENWORTHY, 2004) sur les facteurs à l'origine de la croissance des kilomètres parcourus en automobile pointe ainsi l'impact premier de la croissance de la population urbaine et de l'augmentation du niveau de vie. C'est-à-dire que l'étalement urbain n'a pas été le phénomène principal contributeur à cette croissance des véhicules.kilomètres (y compris dans le cas des villes américaines). Mesures fiscales et territoriales visant à contenir l'usage du véhicule particulier ne sont pas pour autant dénuées de raison d'être, bien au contraire, mais leurs effets sont largement réduits par la croissance économique et son impact sur la motorisation. La planification de l'usage des sols, le maintien d'un périmètre urbanisé relativement constant et l'augmentation des densités permettent cependant de contenir en partie cette croissance de l'usage (ce que démontre l'étude de certaines villes européennes), même dans un contexte de croissance des revenus des ménages et de croissance de leur équipement automobile. Mais, s'il n'y a pas de déterminisme irrésistible au développement de l'automobilité, c'est un choix politique complexe qui doit être effectué en tenant compte de nombreux paramètres.

BIBLIOGRAPHIE

Evolutions urbaines

1. « De la ville à la mégapole : essor ou déclin des villes au XXIème siècle? », compte-rendu du séminaire « Vers une reconception de la pensée urbaine », *Dossiers des séminaires "techniques, territoires et sociétés"* n° 35, octobre 1998, METL, Paris-La Défense.
2. *Les campagnes et leurs villes*, Collection Contours et caractères, INSEE, Paris, 1998.
3. ASCHER F. (1994), « De la ville fordienne à la ville postfordienne », in *Se déplacer au quotidien dans trente ans : éléments pour un débat*, Actes du colloque organisé par l'ADEME, la DRAST et l'INRETS, la documentation française, Paris.
4. ASCHER F. (1999), « Recherche bibliographique sur l'évolution des mobilités et temporalités dans les villes américaines », Recherches stratégiques PREDIT II, programme mobilisateur n°4, Rapport final 99 MT 05.
5. BACCAÏNI B., PUMAIN D., REES P., KUPISZEWSKI M. (2000), « Migrations et urbanisation dans les pays européens », in MATTEI M-F., PUMAIN D. (dir.), *Données urbaines* n°3, Economica, Paris.
6. BEAUCHARD J. (1997), « La ville-pays, de la composition des pays à la constitution des villes-pays », in LABORIE J-P., RENARD J. (dir.), *Bourgs et petites villes*, Presses Universitaires du Mirail, Toulouse.
7. BEAUCHARD J. (1999), « Transits et villes-pays », in PENY A., WACHTER S. (dir.), *Les vitesses de la ville*, Editions de l'Aube, Paris.
8. BEAUCHARD J. (2000), *La bataille du territoire. Mutation spatiale et aménagement du territoire*, L'Harmattan, Paris.
9. BEAUCHARD J. (2002), « L'enquête participation : la ville-pays du seuil du Poitou », in DUBOIS-TAINE G. (dir.), *La ville émergente. Résultats de recherches*, PUCA, Paris.
10. BEAUCIRE F. (1998), « La forme des villes et le développement durable », in *Villes en mouvement. Stratégies urbaines et transports*, 19ème rencontre nationale des Agences d'urbanisme, Bordeaux, 16-18 décembre 1998.
11. BEAUCIRE F., EMANGARD P-H., ALLARD M. (1997), « Les déplacements domicile-travail dans l'archipel nantais », in *Transports urbains* n°96.
12. BERGER M. (2002), *Les périurbains de Paris*, Thèse d'habilitation, Université de Paris I.
13. BERROIR S., CATTAN N., SAINT JULIEN T. (1996), *La structuration des territoires de la ville, entre agglomération et aire polarisée*, Rapport de recherche pour le plan urbain, METL, Paris-La Défense.

14. BESSY-PIETRI P. (2000), « Recensement de la population 1999. Les formes de la croissance urbaine » *INSEE Première* n°701.
15. BESSY-PIETRI P., JULIEN P., ROYER J-F. (2000), « De nouveaux périmètres urbains pour la France de l'an 2000 », in MATTEI M-F., PUMAIN D. (dir.), *Données urbaines* n°3, Economica, Paris.
16. BESSY P., SICAMOIS Y.(1998), « Portrait des petites villes », *INSEE Première* n°572
17. BESSY-PIETRI P., HILAL M. SCHMITT B. (2000), « Recensement de la population 1999. Evolutions contrastées du rural », *INSEE Première* n° 726.
18. BILLIARD I. (1986), « L'espace public » in *Annales de la Recherche Urbaine* n°32, MELT, Paris.
19. BOITEUX-ORAIN C., HURIOT J.-M. (2002), « Modéliser la suburbanisation. Succès et limites de la microéconomie urbaine », *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n°1.
20. BONADONNA S. (1997), « Des objets urbains auto-organisés », in *Annales de la recherche Urbaine* n°32, MELT, Paris.
21. BORDREUIL J-S. (1995), « De la densité habitante aux densités mouvantes : l'hyperurbanité », in *Annales de la recherche urbaine* n°67 « Densités et espacements », METL, Paris-La Défense.
22. BORDREUIL J-S. (2002), « "Plan de campagne" : la ville résurgente », in DUBOIS-TAINE G. (dir.), *La ville émergente. Résultats de recherches*, PUCA, Paris.
23. BRUN J. (1993), « La mobilité résidentielle et les sciences sociales », in *Annales de la Recherche Urbaine* n°59-60 « Mobilités », METL, Paris.
24. BRUN J., RONCAYOLO M. (1985), « Formes et paysages », in DUBY G. (dir.), *Histoire de la France urbaine*, Tome 5 « La ville aujourd'hui », Le Seuil, Paris.
25. BURGEL G. (1985), « Urbanisation des hommes et des espaces », in DUBY G. (dir.), *Histoire de la France urbaine*, Tome 5 « La ville aujourd'hui », Le Seuil, Paris.
26. BURGEL G. (1993), *La ville aujourd'hui*, Hachette, Paris.
27. CALLENGE C., JEAN Y., (1997), « Espaces périurbains : au-delà de la ville et de la campagne ? », in *Annales de géographie* n°596, A. Colin, Paris.
28. CHAVOUET J-M., FANOUILLET J-C. (2000), « Forte extension des villes entre 1990 et 1999 », *INSEE Première* n°707.
29. DAGHINI G. (1999), « Le devenir des Villes », in *Faces* n°46.
30. DUBY G. (dir.) (1980, 1981, 1983, 1985), *Histoire de la France urbaine* Tomes 2 à 5, Le Seuil, Paris.
31. DUPUY G., SAJOUS P. (2000), « L'étalement périurbain : perspectives internationales », in MATTEI M-F., PUMAIN D. (dir.), *Données urbaines* n°3, Economica, Paris.

32. FUHRER U., KAISER E (1997), *L'habiter multilocal, aspects psychologiques de la mobilité des loisirs*, Cahiers du Pirville, CNRS éditions, Paris.
33. GARREAU J. (1991), *Edge cities*, Anchor books, New-York.
34. GODARD O. (1999), « Le développement durable et le devenir des villes. Bonnes intentions et fausses bonnes idées », in *Futuribles* n°209.
35. GOURDON J-L. (2002), « La rue : permanence et renouvellement », in *Annales de la Recherche Urbaine* n°92.
36. GUEDEZ A. (1997), « Joué-les-Tours, du côté des acteurs ordinaires », in DUBOIS-TAINE G., CHALAS Y. (dir.), *La ville émergente*, Editions de l'Aube, Paris.
37. GUEROIS M., LE GOIX R. (2000), « La multipolarité dans les espaces métropolitains : Paris, Lyon, Marseille et Lille », in MATTEI M-F., PUMAIN D., (dir.), *Données urbaines* n°2, Anthropos-Economica, Paris.
38. HAERINGER (1993), « La mégapolisation du monde. Du concept des villes à la réalité des mégapoles », in *Géographie et cultures* n°6.
39. HAYOT A. (1993), « Des sciences sociales pour faire la ville », in *Les cahiers de la recherche architecturale* n°32-33, Ed° Parenthèses, Paris.
40. JAILLET M-C. (1999), « Toulouse : des "périurbains" heureux ? », in *Urbanisme* Hors série n°12.
41. JANVIER Y. (1993), « L'intégration des villes et des campagnes », in B. Kaiser (dir), *Naissance de nouvelles campagnes*, La Tour d'Aigues, DATAR - Editions de l'Aube.
42. KAUFMANN V. (2002), « La périurbanisation n'est pas fatale », in *Urbanisme* n°324.
43. LACOUR C., GACHET F. (2000), « Métropolisation, centre, centralité », communication au XXXVI^{ème} colloque de l'Association de Science Régionale de Langue Française, Suisse.
44. LE JEANNIC T. (1996), « Une nouvelle approche territoriale de la ville », in *Economie et statistiques* n°294-295.
45. LE JEANNIC T. (1997), « Trente ans de périurbanisation : extension et dilution des villes », in *Economie et statistiques* n° 307.
46. LE GUIRRIEC P. (2002), « De l'espace à loisir... ou l'usage du temps libre dans la formation des espaces périurbains », in DUBOIS-TAINE G. (dir.), *La ville émergente, résultats de recherche*, PUCA-METL, Paris-La Défense.
47. LEQUIN Y. (1983), « Les citoyens et leur vie quotidienne », in DUBY G. (dir.) *Histoire de la France urbaine*, tome 4 « La ville de l'âge industriel », Le Seuil, Paris.
48. MILLE M. (2000), « Des densités habitantes aux densités mouvantes : l'exemple de la métropole lilloise », *Cybergéo* n°121.

49. PENY A. (1999), « Ville et vitesse : une certitude et beaucoup de questions », in PENY A., WACHTER S. (dir.), *Les vitesses de la ville*, Editions de l'Aube, Paris.
50. PERRIER-CORNET P. (2001), « La dynamique des espaces ruraux dans la société française : un cadre d'analyse », in *Territoires 2020* n°3, DATAR.
51. PERRIN E., ROUSIER N. (2000), « Ville et emploi. Enseignements d'un programme de recherche », *2001 Plus* n°52, METL.
52. PINSON D., THOMANN S. (2002), « Territoires de la maison en péri-urbain et métropolisation : villas en campagne urbaine entre Aix et Marseille », in DUBOIS-TAINE G. (dir.), *La ville émergente. Résultats de recherches*, PUCA-METL.
53. PUMAIN D. (1994), « Hiérarchie urbaine », in AURAY J-P., BAILLY A., DERYCKE P-H., HURIOT J-M., *Encyclopédie d'économie spatiale. Concepts-comportements-organisations*, Economica, Paris.
54. POCHE B. (1996), *L'espace fragmenté. Eléments pour une analyse sociologique de la territorialité*, L'Harmattan, Paris.
55. PUMAIN D., PAULUS F. (2000), « Trajectoires de villes dans le système urbain », in MATTEI M-F., PUMAIN D. (dir.), *Données urbaines* n°3, Economica, Paris.
56. RONCAYOLO M. (1983), « La production de la ville », in DUBY G. (dir.) *Histoire de la France urbaine* Tome 4 « La ville de l'âge industriel », Le Seuil, Paris.
57. RONCAYOLO M. (1985), « A la recherche des politiques urbaines », in DUBY G. (dir.), *Histoire de la France urbaine*, Tome 5 « La ville aujourd'hui », Le Seuil, Paris.
58. RONCAYOLO M. (1990), *La ville et ses territoires*, Folio, Paris.
59. SEGONZAC L (de), AUFFRAY-MILESY M., DE CREPY G., OUDIN A. (1975), *Effets des règles contemporaines de l'urbanisme sur la production du bâti et la création architecturale*, Dynamique urbaine, Paris.
60. SPECTOR T. (1997), « La prospective et la ville : un état des lieux », in *Notes du centre de prospective et de veille scientifique* n°7, METL, Paris.
61. WIEL M. (1998), « Comment gérer la transition urbaine », in *Recherche Transports Sécurité* n°58.
62. WIEL M. (1999a), *La transition urbaine ou le passage de la ville pédestre à la ville motorisée*, Mardaga, Liège.
63. WIEL M. (1999b), « Modèles relationnels entre transports et urbanisme », in *Urbanisme* n°306.
64. WIEL M. (2000), « Forme et intensité de la périurbanisation et aptitude à la canaliser », in MATTEI M-F., PUMAIN D. (dir.), *Données urbaines* n°3, Economica, Paris.
65. WIEL M. (2002), *Ville et automobile*, Descartes & Cie, Paris.

Mobilité et politiques de déplacements

66. Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme (F.N.A.U), Groupement des Autorités Organisatrices de Transport (G.A.R.T), *L'articulation des politiques de déplacements et d'urbanisme*, Colloque du 23 octobre 2002, Paris.
67. ANDAN O., FAIVRE D'ARCIER B., ROUX C. (1994), « Mouvements, déplacement, transport : la mobilité quotidienne », in AURAY J-P., BAILLY A., DERYCKE P-H., HURIOT J-M., *Encyclopédie d'économie spatiale. Concepts-comportements-organisations*, Economica, Paris.
68. BEAUCIRE F. (1997), « La famille des inter », in *Transports urbains* n° 97.
69. BEAUCIRE F., LE BRETON J. (2000), *Transports publics et gouvernance urbaine*, Les essentiels Milan, Paris.
70. BELLI-RIZ P. (1997), « L'automobile dans l'espace résidentiel », in PICON-LEFEBVRE V. (dir.), *Les espaces publics modernes. Situations et propositions*, Le Moniteur, Paris.
71. BELLI-RIZ P.(2002), *L'immobilier de l'automobile en France, 1890-2000. Du garage à la ville*, Thèse de doctorat sous la direction de Jean-Louis Cohen., Université Paris VIII.
72. BIEBER A. (1999), « La mobilité urbaine : quelques repères historiques », participation au colloque du 21 janvier 1999, PIR-Ville.
73. BIEBER A., MASSOT M-H., ORFEUIL J-P. (1993) *Questions vives pour une prospective de la mobilité quotidienne*, Synthèse INRETS n°19
74. BONNAFOUS A. (1994), « Réseaux de transports », in AURAY J-P., BAILLY A., DERYCKE P-H., HURIOT J-M., *Encyclopédie d'économie spatiale. Concepts-comportements-organisations*, Economica, Paris.
75. BONNEL P. (1998), « Les politiques de déplacements urbains dans les villes européennes », in MATTEI M-F., PUMAIN D. (dir.), *Données urbaines* n°2, collection Villes, Anthropos-Economica, Paris.
76. BORRUEY R. (1997), « L'infrastructure "habitable" » in PICON-LEFEBVRE V. (dir.), *Les espaces publics modernes. Situations et propositions*, Le Moniteur, Paris.
77. BOULAHBAL M. (1997), « Les territoires individuels de la mobilité : proposition d'une méthode de représentation et premiers résultats », in *Recherche Transports Sécurité* n°57.
78. CAMERON I., LYONS T-J., KENWORTHY J-R. (2004), « Trends in vehicle kilometres of travel in world cities, 1960-1990 : underlying drivers and policy responses », in *Transport policy* vol. 11, n°4.
79. CATHERIN-GAMON V. (2002), « Les grands projets d'infrastructures en quête de légitimité », in *Pouvoirs locaux* n°100.
80. COUTARD O., DUPUY G., FOL S. (2002), « La pauvreté périurbaine : dépendance locale ou dépendance automobile ? », in *Espaces et sociétés* n°108-109 « Espaces mode d'emploi ».

81. DAVEZIES L., PRUD'HOMME R. (1993), « L'économie du partenariat public/privé en matière d'infrastructures », in MARTINAND C., (dir.), *L'expérience française du financement privé des équipements publics*, Economica, Paris.
82. DEBIZET G. (2004), *Déplacements urbains de personnes : de la planification des transports à la gestion durable de la mobilité. Mutations d'une expertise*, Thèse de doctorat sous la direction de Gabriel Dupuy, Université de Paris I.
83. DUBOIS-TAINE G. (1991), « Comment urbaniser les voies rapides urbaines », in *Recherche, prospective et démarches d'aménagement*, séminaire n°2, MELT, décembre 1991.
84. DUHEM B., GOURDON J-L., LASSAVE P., OSTROWETSKY S. (1994, 1995), *Villes et transports. Actes du séminaire 1991-1994*, Tome 1- séances 1 à 5, Tome 2 - séances 6 à 10 et rapport de synthèse, Plan urbain, Paris.
85. DUPUY G. (1975), *Une technique de planification au service de l'automobile : les modèles de trafic urbain*, Copédith, Paris.
86. DUPUY G. (1991), *L'urbanisme des réseaux. Théories et méthodes*, Armand Colin, Paris.
87. DUPUY G. (1995), *Les territoires de l'automobile*, Anthropos-Economica, Paris.
88. DURON P. (2002), « Transport et aménagement du territoire : entre économie et débat de société », in *Pouvoirs locaux* n°16, novembre.
89. EMANGARD P-H. (1994a), « L'inadaptation de la ville aux transports collectifs », in *Transports urbains* n°82.
90. EMANGARD P-H. (1994b), « Densités des villes françaises de province : quelques résultats de recherche », in DUHEM B., GOURDON J-L., LASSAVE P., OSTROWETSKY S. (1994), *Villes et transports. Actes du séminaire 1991-1994*, Tome 1- séances 1 à 5, Plan Urbain, Paris.
91. FAIVRE J. (2003), *Les non motorisés en milieu périurbain : l'exemple de la vallée de la Lys*, Mémoire de maîtrise sous la direction de Gabriel Dupuy, Université Paris I.
92. FAIVRE D'ARCIER B. (1994), « La voie comme patrimoine », in DUHEM B., GOURDON J-L., LASSAVE P., OSTROWETSKY S., *Villes et transports. Actes du séminaire 1991-1994*, Tome 1- séances 1 à 5, Plan Urbain, Paris.
93. FLEURY D. (1998), *Sécurité et urbanisme. La prise en compte de la sécurité routière dans l'aménagement urbain*, Presses de l'école nationale des Ponts-et-Chaussées, Paris.
94. FLONNEAU M. (1998), , « "L'adaptation de Paris à l'automobile", 1954-1955 : années terribles ? », communication au colloque du 15 octobre « L'automobile, vitesse et temps morts de l'innovation », Centre de Recherche d'Histoire des Mouvements Sociaux et du Syndicalisme, Université Paris I.
95. FUCILLI S., CVETKOVSKI Z. (1992), *Pour un réseau d'avenues et de boulevards dans la première couronne de Paris. Analyses et propositions*, DREIF, Paris.

96. GART-CERTU (2000), *Suivi national des plans de déplacements urbains. Analyse de 27 P.D.U*, Rapport d'étude, collections du Certu, Lyon.
97. GOULET-BERNARD S., GOLIAS R. (1997), *Politiques et pratiques d'intermodalité*, rapport réalisé pour le GART.
98. GREBERT J. (2002), « Les petites gares du périurbain en région tourangelle. Continuité territoriale et rupture de charge. Présentation cartographique », Recherches stratégiques du PREDIT 2, Programme mobilisateur n°6, Rapport final DRAST N° 99 MT 06.
99. HAUMONT A., LASSAVE P. (dir.) (2001), *Mobilités spatiales, une question de société*, L'Harmattan, Paris.
100. JEMELIN C., KAUFMANN V.,GUIDEZ J-M. (2001), *Automobile et modes de vie urbains : quel degré de liberté ?*, La documentation Française, Paris.
101. JOUVE B. (2002), « L'innovation dans les politiques de déplacements urbains; rhétoriques et dynamiques du changement », in *Les politiques de déplacement urbain en quête d'innovations*, 2001 Plus... n°58, METL.
102. KAUFMANN V. (2000), *Mobilité quotidienne et dynamiques urbaines. La question du report modal*, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne.
103. LE BLANC F. (2003), « Six classes d'aires urbaines du point de vue des migrations domicile-travail », *Note de synthèse du SES*.
104. LE BRETON E. (2003), Synthèse des séminaires « Mobilités et territoires urbains », in *Les cahiers du séminaire*, PUCA-METL, Paris-La défense.
105. LEFEVRE C., OFFNER J-C. (1990), *Les transports urbains en question*, Editions Celse, Paris.
106. MARIEU J., ROBIN E. (2003), « Gouvernance de la mobilité en périphérie des agglomérations : approches comparatives de Bordeaux, Hambourg, Birmingham-Warwickshire », in *Les cahiers du séminaire « Mobilités et territoires urbains »*, PUCA-METL, Paris-La Défense.
107. MASSOT M-H. (2000), « Les pratiques de multimodalité dans les grandes agglomérations », in MATTEI M-F., PUMAIN D. (dir.), *Données urbaines* n°3, Anthropos-Economica, Paris.
108. MENERAULT P. (1994), « Contribution à une analyse morphologique des réseaux viaires », in *Flux* n°16.
109. MENERAULT P. (1995), « Le territoire de gestion de la voirie urbaine en France : entre intercommunalité et supra-communalité », in *Politiques et management public*, vol. 13, n°4.
110. MERCADAL G. (2000), Intervention au séminaire de l'Ecole nationale des Ponts et Chaussées « Incidences des politiques de logement sur les déplacements », 26 mai.
111. MOIROUX F. (1999), « Une "machine à circuler" au destin emblématique », in *Urbanisme* n°306.

112. OFFNER J-M. (1991), «Quelle perspective pour l'expertise en transports urbains ? » in *Recherche, prospective et démarches d'aménagement*, séminaire n°2, MELT.
113. OFFNER J-M. (1993), « Vingt-cinq ans (1967-1992) de planification des transports urbains en France », in *Revue d'Economie Régionale et Urbaine* n°5.
114. OFFNER J-M. (2001), « Raisons politiques et grands projets », in *Annales des ponts et chaussées*, n°99.
115. OFFNER J-M. (2002), « Plans de déplacements urbains : bilan controversé », in *Pouvoirs locaux* n°53.
116. ORFEUIL J-P. (1994), « Trois futurs pour la mobilité et pour la ville », in *Se déplacer au quotidien dans trente ans : éléments pour un débat*, Actes du colloque organisé par l'ADEME, la DRAST et l'INRETS, la documentation française, Paris.
117. ORFEUIL J-P. (1996), « La mobilité évolue, les problèmes et les solutions également », in *Actes* n°59, INRETS.
118. ORFEUIL J-P. (1999), « Les évolutions majeures de la mobilité », in *Urbanisme* Hors série n°12.
119. ORFEUIL J-P. (2000a), « Les dépenses des ménages pour le logement et pour les déplacements habituels », in MATTEI M-F., PUMAIN D. (dir.), *Données urbaines* n°3, Economica, Paris.
120. ORFEUIL J-P. (2000b) *L'évolution de la mobilité quotidienne. Comprendre les dynamiques, éclairer les controverses*, Synthèse INRETS n° 37.
121. ORFEUIL J-P. (2001), « L'automobile en France: comportements, perceptions, problèmes, perspectives », Séminaire international « Mobilités urbaines : les enjeux, les problématiques de la recherche en France et à l'étranger », juin 2001.
122. ORFEUIL J-P. (2002), « Mobilité et pauvreté », séminaire international *Quand la mobilité n'est pas qu'une question de transport*, Institut pour la Ville en Mouvement- PSA Peugeot-Citroën, Décembre 2002.
123. SAJOUS P. (2003), *L'automobilité périurbaine en France : une façon d'habiter*, Thèse de géographie sous la direction de Gabriel Dupuy, Université Paris I.
124. TALBOT J. (2001), « Les déplacements domicile-travail. De plus en plus d'actifs travaillent loin de chez eux. », *INSEE Première* n°767.
125. TROIN J-F. (1999), « La desserte des espaces périurbains : des chances perdues, illusoires et à saisir », in *Documents sciences de la ville* n°3, « Les communes périurbaines et le développement local. Quels enjeux ? », Presses Universitaires François-Rabelais, Tours.
126. YERPEZ J. (1998), *Le risque routier dans la ville*, Anthropos, Paris.
127. ZEMBRI P.(1999), « L'impossible cohérence ? », in *Urbanisme* n°306.

128. ZEMBRY-MARY G. (1999), « Autoroutes urbaines, quel bilan ? » in *Urbanisme* n°306.

Action publique, aménagement, gestion locale

129. AMPE F., JOUVE B. (2003), « La gouvernance dans tous ses états » in *Territoires 2020* n°7.

130. AMZERT M. (2001), « Du cadre de vie à l'espace public. Les figures acrobatiques des jeux de l'échange entre représentants et citoyens », in TOUSSAINT J.Y., ZIMMERMANN M., (dir.), *User, observer, programmer et fabriquer l'espace public*, INSA, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne.

131. AZEMA J-L. (2001), « L'expérience lyonnaise et la naissance d'une organisation », in TOUSSAINT J.Y., ZIMMERMANN M. (dir.), op. cité.

132. ASCHER F. (1991), « Projet public et réalisations privées », in *Annales de la recherche urbaine* n°51.

133. ASCHER F. (1994), « Le partenariat public-privé dans le "(re)développement". Le cas de la France », in HEINZ W. (dir.), *Partenariats public-privé dans l'aménagement urbain*, L'Harmattan, Paris.

134. ASCHER F. (1995), *Métapolis ou l'avenir des villes*, Odile Jacob, Paris.

135. BACHELET F. (1996), « Gouvernements des villes et responsabilités contractuelles », in *Courrier du C.N.R.S* n°82.

136. BALME R., FAURE A. (2000), « Politiques locales : acteurs, réseau et mobilisation », in *Urbanisme* Hors série n°28.

137. BARAIZE Y. (1996), « Nouveaux enjeux de société », in MARTINAND C., LANDRIEU J. (dir.), *L'aménagement en questions*, DAEI adef, Paris-La Défense.

138. BASLE M. (2000), « Mise en œuvre partenariale des politiques publiques et pratiques françaises de l'évaluation au niveau régional : un champ potentiellement coopératif », in XXXVIème Colloque de l'Association de Science Régionale de Langue Française, Suisse.

139. BEAUCIRE F. (2001), « Quand trois lois de décentralisation conduisent en bonne logique... au renforcement du rôle de l'Etat », *Territoires 2020* n°4, DATAR, décembre.

140. BEAUCIRE F. (2003), « Trois lois, la décentralisation et l'Etat », in MATTEI M-F., PUMAIN D. (dir.), *Données urbaines* n°4, Economica-Anthropos, Paris.

141. BEAUCIRE F., ROSALES-MONTANO S. (dir.), DUFLOS E., TURCHETTI I. (1999), « Les outils de planification urbaine au service de l'interface urbanisme/transport. Lecture croisée des documents d'urbanisme : approche durable dans la perspective du développement durable. », FNAU, PREDIT Recherches stratégiques.

142. BEHAR D. (1997), « L'action publique entre sens et puissance », in *Qui fait la ville aujourd'hui ?*, Plan urbain-METL, Paris-La Défense.

143. BEHAR D. (2000), L'agglomération : entre gouvernement et gouvernance », in *Habitat et société* n°19.
144. BEHAR D. (2002a), « Les élus locaux et le Ministère de l'Équipement », in « Décentralisation et évolution du Ministère de l'Équipement », *Notes du CPVS* n°17, DRAST-METL, Paris-La Défense.
145. BEHAR D. (2002b), « Le département : nouvel intercesseur territorial ? », in FLOQUET C. (coll.), *Pour en finir avec la décentralisation*, Editions de l'Aube, Paris.
146. BEHAR D. (2002c), « Au-delà de la décentralisation : repenser le pouvoir local », in FLOQUET C. (coll.), *Pour en finir avec la décentralisation*, Editions de l'Aube, Paris.
147. BEHAR D., ESTEBE P. (1999), « L'Etat peut-il avoir un projet pour le territoire ? » in *Les annales de la recherche urbaine* n°82.
148. BEHAR D., ESTEBE P. (2000), « Décentralisation : l'acte II est déjà joué », in *L'état de la France 2000-2001*, La Découverte, Paris.
149. BEHAR D., ESTEBE P. (2002), « Intercommunalité : le local entre en politique », in *L'Etat des régions françaises 2002-2003*, La découverte, Paris.
150. BEHAR D., ESTEBE P. (2003a), « Aménagement du territoire : une mise en perspective », in *L'Etat des régions françaises 2002-2003*, La Découverte, Paris.
151. BEHAR D., ESTEBE P. (2003b), « De l'Europe au local : vers un partage de la souveraineté territoriale ? », in *L'Etat des régions françaises 2002-2003*, La découverte, Paris.
152. BEHAR D., MEJEAN P. (2002), « Contrats d'agglomération, l'obligation d'innover », Rapport de synthèse de l'opération « sites témoins » des contrats d'agglomérations, DATAR-AMGVF, juin 2001, in AMPE F., NEUSCHWANDER C., *La république des villes* (Annexe), Editions de l'aube, DATAR, Paris.
153. BELLIOU M., BRUNNER C., WIEL M. (2000), « Vers une approche renouvelée du développement territorial pour les agglomérations françaises. Les apports du nouveau contexte législatif », Rapport du réseau FNAU.
154. BERTRAND N., MARCELPOIL E. (2000), « La construction des territoires périurbains : éléments de réflexion sur une gestion durable de l'espace », XXXVIème colloque de l'A.S.R.D.L.F, 6 et 9 septembre.
155. BESSON D. (2002), « L'investissement des administrations publiques locales », *INSEE Première* n°867.
156. BIAREZ S. (1993), « Communes urbaines et décentralisation. La décentralisation à la recherche d'un nouvel équilibre », in DELCAMP A., GILBERT G. (dir.), *La décentralisation, dix ans après*, L.G.D.J., Paris.
157. BIAU V. (1994), « Urbanisme de communication : dire et faire la ville », in GHORRA-GOBIN C. (dir.), *Penser la ville de demain. Qu'est-ce qui institue la ville ?*, L'Harmattan, Paris.

158. BONNET J., TOMAS F. (1989), « Centre et périphérie : éléments d'une problématique urbaine », in *Revue de géographie de Lyon* vol. 64, n° 1.
159. CHALAS Y. (1998), « L'urbanisme comme pensée pratique », in *Annales de la recherche urbaine* n°80-81.
160. CHALAS Y. (1999), *L'invention de la ville. l'imaginaire social dans ses rapports avec les pratiques d'habiter et l'urbanisme*, thèse d'habilitation, Institut d'urbanisme de Grenoble.
161. CHEVALIER D. (1998), « La politique urbaine, domaine réservé du maire ? », in *Annales de la recherche urbaine* n°80-81.
162. CHEVALIER D. (2001), « Villes promises et villes promues », in *Urbanisme* n°316.
163. CHOAY F. (1965), *L'urbanisme, utopies et réalités. Une anthologie*, Seuil, Paris.
164. CHOAY F. (1998), « Une mutation à l'œuvre », in *De la ville à la mégapole : essor ou déclin des villes au XXIème siècle?*, Compte-rendu du séminaire « Vers une reconception de la pensée urbaine », DRAST, Paris-La-Défense.
165. CHOAY F., MERLIN P. (1996), *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, P.U.F, 2^{ème} éd., Paris.
166. CONAN M. (1997), « Désirs de ville », in *Qui fait la ville aujourd'hui ?*, Plan urbain-METL, Paris-La Défense.
167. COTTET-DUMOULIN L. « Des espaces fluviaux urbains comme espaces publics de la Cité lyonnaise », in TOUSSAINT J.Y., ZIMMERMANN M., (dir.), *User, observer, programmer et fabriquer l'espace public*, INSA, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne.
168. COUZON I. (1997), « La place de la ville dans le discours des aménageurs du début des années 1920 à la fin des années 1960 », in *Cybergéo* n°37.
169. CROZIER M., THOENIG J-C. (1976), « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local », *Revue française de sociologie*, n°16, vol. 1 .
170. DEFFONTAINES J-P., PROD'HOMME J-P. (2001), *Territoires et acteurs du développement local. De nouveaux lieux de démocratie*. Editions de l'Aube.
171. DEMANGEON A. (1997), « Penser boulevard », in *Les cahiers de la recherche architecturale* n°38-39, Ed. Parenthèses.
172. DEVILLERS C. (1998), « Temps et nature du projet urbain », in *Urbanisme* n°303.
173. DUBOIS D. (2003), « Concepteurs, aménageurs et gestionnaires », in *Urbanisme* Hors série n°19.
174. DURAN P. (1999), *Penser l'action publique*, L.G.D.J, Paris.

175. DURAN P., J-C. THOENIG (1996), « L'Etat et la gestion publique territoriale », in *Revue Française de Sciences Politiques*, vol. 46, n°4, août
176. EMELIANOFF C.,THEYS J. (2000), « Les contradictions de la ville durable », *Notes du Centre de prospective et de veille scientifique* n° 13, METL, Paris.
177. ENEL F. (1995), « Coupures routières et dévalorisation urbaine », DUHEM B., GOURDON J-L., LASSAVE P., OSTROWETSKY S. (1995), *Villes et transports. Actes du séminaire 1991-1994*, Tome 2 - séances 6 à 10 et rapport de synthèse, Plan urbain, Paris.
178. ERNST I. (2001), « L' élu français : un cas en Europe ? », in *Urbanisme* n°316.
179. ESTEBE P. (2002), « Le régime urbain du Pays Basque : pluralisme des représentations et nouvelles logiques politiques dans la ville émergente », in DUBOIS-TAINE G. (dir.), *La ville émergente, résultats de recherche*, PUCA-METL, Paris-La Défense.
180. ESTEBE P. (2003), « Le périurbain à l'écart des "grandes manœuvres" territoriales », in *Pouvoirs locaux* n°56.
181. ESTEBE P., KIRSZBAUM T. (1997) « L'intercommunalité entre optimum territorial et pouvoir local. Lecture de la littérature récente », in *Coopération intercommunale : dossier bibliographique*, Plan urbain, M.E.T.L, Paris-La Défense.
182. FAURE A. (1992), *Le village et la politique. Essai sur les maires ruraux en action*, L'Harmattan, Paris.
183. FOUQUE V., MIALET F. (2001), « Voirie rapide urbaine et espace public: quelles liaisons ? Enquête en France et dans quelques pays voisins sur les nouvelles tendances », *Dossiers CERTU* N° 115, Lyon.
184. GALLETY J-C. (1991), « Le paysage des entrées de ville », in *Recherche Transports Sécurité* n°32.
185. GALLETY J-C. (1999), *La prospective urbaine et les élus locaux*, Certu, Rapport d'étude, Paris.
186. GARRAUD P. (1994), « Le métier d' élu local. Les contraintes d'un rôle », in FONTAINE J., LE BART C. (dir.), *Le métier d' élu local*, L'Harmattan, Paris.
187. GAUDIN J-P.(1997), *Les nouvelles politiques urbaines*, P.U.F, 2^{ème} édition, Paris.
188. GIVAUDAN A. (1997), « Entrées de villes : on s'est encore tiré une balle dans le pied », in *Etudes foncières* n°76.
189. GODET M. (2001), « Prospective et dynamique des territoires », in *Futuribles* n°269.
190. GOUX-BAUDIMENT F. (2002), « La prospective territoriale : instrument d'une nouvelle légitimité », in *Territoires 2020* n°5.
191. GROSSETTI M., BESLAY C., SALLES D. (1998), « Le modèle néo-républicain et les sites en reconversion industrielle », in *Annales de la Recherche Urbaine* n°80-81, METL.

192. HAROUEL J-L. (1981), *Histoire de l'urbanisme*, coll. Que sais-je ? n°1892, P.U.F, Paris.
193. HAUMONT B. (1993), « Un nouveau champ pour l'architecture et ses recherches. Le projet urbain », in *Cahiers de la recherche architecturale* n°32-33.
194. HERVIEU B., VIARD J. (2000), « L'archipel paysan. Une majorité devenue minorité », in *Cahiers du CEVIPOF* n°29.
195. HOLEC N., SOUGAREVA S. (2002), « L'histoire des villes durables européennes », in *Développement durable des expériences à partager*, Ministère de l'écologie et du développement durable.
196. JEGOUZO Y. (1993), « Communes rurales, décentralisation, et intercommunalité », in DELCAMP A., GILBERT G. (dir.), *La décentralisation, dix ans après*, L.G.D.J., Paris.
197. JULLIARD J. (1985), « La ville, lieu politique », in DUBY G., *Histoire de la France urbaine*, Tome 5, Le Seuil, Paris.
198. KERROUCHE E. (2002), « Gouvernance et intercommunalité : vers une redéfinition de l'action publique en France », intervention à la journée d'information du 11 avril organisée à l'initiative de la D.D.J.S, Aquitaine.
199. LABORIE J-P (1997), « Le dossier de voirie d'agglomération, le retour de l'Etat dans la planification urbaine (agglomération toulousaine) », in *Qui fait la ville aujourd'hui ? Intervention de la puissance publique dans les processus de production urbaine*, Plan urbain-METL, Paris.
200. LACAZE J. (1990), *Les méthodes de l'urbanisme*, coll. Que sais-je ? n°2524, PUF, Paris.
201. LAVEDAN P. (1975), *Nouvelle histoire de Paris*, Diffusion Hachette, Paris.
202. LE BART C. (2003), *Les maires. Sociologie d'un rôle*. Presses Universitaires du Septentrion, Rennes.
203. LE CACHEUX J., TOURJANSKY L. (1993), « La décentralisation et les finances locales », in DELCAMP A., GILBERT G. (dir.), *La décentralisation, dix ans après*, L.G.D.J., Paris.
204. LE GALES P. (1995), « Du gouvernement local à la gouvernance urbaine », in *Revue Française de Science Politique*, n° 1, vol. 45.
205. LEMONIER P. (1985), « L'urbanisme du local », in *Annales de la recherche urbaine* n°28.
206. LEVEQUE F. (1998), « Instruments économiques et ville soutenable », Communication au Colloque de La Rochelle des 19-21 octobre « Villes du XXIème siècle. Entre villes et métropoles : rupture ou continuité », DRAST-METL, Paris-La Défense
207. LORRAIN D. (1985), « Textes et contextes », in *Annales de la recherche urbaine* n°28.
208. LORRAIN D. (1993), « Après la décentralisation, l'action publique flexible », in *Sociologie du travail* n°3.

209. LORRAIN D. (1998), « Administrer, gouverner, réguler » in *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 80-81.
210. MABILEAU A. (1999), « Le local comme phénomène de société : le local et ses représentations », in *Sciences de la société* n°48, Presse Universitaires du Mirail.
211. MABILEAU A. (2000), « Le local en questions », in *Sciences de la société* n°50-51, Presses Universitaires du Mirail.
212. MANGIN D., PANERAI P. (1999), *Projet urbain*, Editions Parenthèses, Marseille.
213. MARTIN S., NOVARINA G. (1985), « La coopération entre communes », in *Annales de la recherche urbaine* n°28.
214. MARTIN S., NOVARINA G. (1989), « Les services municipaux d'urbanisme et l'action économique. L'évolution des logiques professionnelles », in *Annales de la recherche urbaine* n°44-45.
215. MASSARDIER G., (2003), *Politiques et actions publiques*, Armand Colin, Paris.
216. MENDRAS H. (1977), « Y a-t-il encore un pouvoir au village ? », in *Futuribles* n°10, AIF, Paris.
217. MERLIN P. (1996), *L'urbanisme* Coll. Que sais-je ? n°187, PUF, Paris.
218. MOTTE A. (1995), « Un renouvellement du mode de gestion des espaces urbanisés français ? Hypothèses exploratoires » in MOTTE A. (dir.) *Schéma directeur et projet d'agglomération : l'expérimentation de nouvelles politiques urbaines spatialisées (1981-1993)*, Ed. Juris, Paris.
219. MORLET O. (1997), « La gestion de l'urbanisme dans les communes », in *Etudes foncières* n°77.
220. MORLET O. (1998), « L'activité foncière communale au quotidien », in *Etudes foncières* n°78.
221. MULLER P. (1990), *Les politiques publiques*, PUF, Paris.
222. NOVARINA G. (2001), « De la gestion des grandes voiries à la planification des déplacements urbains. Systèmes d'acteurs et politiques publiques dans l'agglomération grenobloise », in *Flux* n°46.
223. OFFNER J-M. (1996), « La ville, acteur collectif ? », in *Courrier du CNRS* n°82.
224. PADIOLEAU J., DEMESTEERE R. (1991), « Les démarches stratégiques de planification des villes. Origines, exemples et questions », in *Annales de la recherche urbaine* n°51.
225. PERRIN R. (1989), « Développement local et urbanisme. L'émergence de nouvelles compétences », in *Annales de la recherche urbain* n°44-45.

226. PINSON G. (1999), « Projets urbains et construction des agglomérations. Echelles fonctionnelles et politiques », in *Les annales de la recherche urbaine* n°82, « Les échelles de la ville ».
227. PIRON O. (1996), « Urbanisme et aménagement, déconstruction, reconstruction » in GENESTIER P. (dir.) *Vers un nouvel urbanisme, faire la ville comment ?, pour qui ?*, La Documentation Française, Paris.
228. PRADEILLES J-C., FOURNY M-C., PAGAND B. (1997a), « Les communes périurbaines. La construction publique de territorialités », Rapport pour le Plan urbain, in *Qui fait la ville aujourd'hui ?*, PUCA-METL, Paris.
229. PRADEILLES J-C., FOURNY M-C., PAGAND B. (1997b), « Les nouveaux centres péri-urbains : l'espace public porteur de territoires », in *Revue de géographie alpine* n°4.
230. REICHEN B. (1998), « Méthode pour un urbanisme inédit », in *Urbanisme* n° 303.
231. RENARD V. (1996), « La propriété pour ou contre l'environnement ? », in *Etudes foncières* n°72.
232. ROMERO C. (2000), « Le concept de proximité appliqué aux espaces ruraux périurbains : l'espace, valeur symbolique », in *Travaux et documents ESO* n°14, octobre.
233. ROQUEPLO P. (1988), *Pluies acides, menaces pour l'Europe*, Paris, Economica.
234. SCHERRER F. (1997), « Figures et avatars de la justification territoriale des infrastructures urbaines », in GARIEPY M., MARIE M. (Dir.), *Ces réseaux qui nous gouvernent*, L'Harmattan, Paris.
235. SUIRE M. (1997), « Note bibliographique », in *Coopération intercommunale : dossier bibliographique*, Plan urbain, M.E.T.L, Paris-La Défense.
236. THIMONIER N. (2000), *Le zonage dans les P.O.S. face aux évolutions des espaces de vie*, Thèse de doctorat sous la direction de Gabriel Dupuy, Université Paris X – Nanterre.
237. THOENIG J-C. (1980), *L'administration des routes et le pouvoir départemental : vie et mort de la vicinalité*, éd. Cujas, Paris.
238. TOUSSAINT J.Y., ZIMMERMANN M., (dir.) (2001), *User, observer, programmer et fabriquer l'espace public*, INSA, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne.
239. VELTZ P. (1979), *Histoire d'une réforme ambiguë : les Plans d'Occupation des Sols*, C.R.U, Paris.
240. VELTZ P. (1996), « Décentralisation et économie locale : à la recherche de la compétitivité territoriale », in Institut de la décentralisation, *La décentralisation en France. L'état des politiques publiques ; la dynamique des réformes locales ; la dimension européenne*, La découverte, Paris.

241. VERPRAET G. (1992), « Les réseaux de conception en urbanisme : les décors de l'économie mixte », in CAMPAGNAC E. (dir.) *Les grands groupes de construction : de nouveaux acteurs Urbains*, L'Harmattan, Paris.
242. WACHTER S. (1998), *Economie politique de la ville. Les politiques territoriales en question*, L'Harmattan, Paris.
243. WACHTER S. (2001), Les mutations de l'accessibilité : risques et chances pour les politiques d'aménagement », in *Notes du centre de prospective et de veille scientifique* n°15, METL, Paris.
244. WACHTER S. (2003), « La forme et le flux, figures urbaines et architecturales de la mobilité », *Notes du centre de prospective et de veille scientifique* n°18, METL-DRAST, Paris.
245. ZEPF M. (2001), « Un ensemble d'objets, de techniques et d'espaces », in TOUSSAINT J.Y., ZIMMERMANN M., (dir.), *User, observer, programmer et fabriquer l'espace public*, INSA, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne.

L'Ouest français : évolutions territoriales

246. Collectif, *Des pays pour l'Ille-et-Vilaine. Approche cartographique*, éditions Apogée, Rennes, 1999.
247. Fiches diagnostics des pays bretons établies par l'INSEE, disponibles sur le site de la préfecture de Bretagne (<http://www.bretagne.pref.gouv.fr/bretagne>).
248. « Evolution de la tâche urbaine depuis 1982 et réserves urbanisables du schéma directeur de l'agglomération rennaise », A.U.D.I.A.R, Septembre 2002
249. ALLAIN R. (1992), La maison et la ville en Bretagne : politiques urbaines, partis d'urbanisme et comportements résidentiels », sous la direction de G. Macé, Univ. de Rennes II, 2 tomes.
250. ALLAIN N., RAPHALEN G. (1998), « Inventaire communal. Un réseau dense de services et commerces en Ille-et-Vilaine », supplément au *Flash d'Octant* de décembre.
251. ALLAIN N. (1999a), « Les commerces s'éloignent mais les services se rapprochent » *Octant* n°77, INSEE, avril.
252. ALLAIN N. (1999b), « 160 pôles de services intermédiaires en zone rurale », *Octant* n°80, INSEE, décembre.
253. ALMANZOR P. (2000), « Prêt à 0% et urbanisme », in *L'observateur de l'immobilier*, n°46, juillet.
254. BACCAÏNI B. (2001), « Les migrations en France de 1990 à 1999 : l'appel de l'Ouest », *Economie et statistique* n°344, avril.

255. BAUDELLE G., ALLAIN R. (1997), « Le bonheur citadin : propositions pour une utopie concrète, in WACHTER S. (dir.), *Des villes architectes. Retrouver les voies de l'urbanité*, Editions de l'Aube, Paris.
256. COLIBET M., DI CARLO L., MENARD A., RIEZOU G. (2002), « L'espace à dominante rurale de l'Ouest en 1999 », *Octant* n°91, octobre.
257. DARRIS G. (2002), « usages sociaux et représentations du temps libéré », in DUBOIS-TAINE G. (dir.), *La ville émergente, résultats de recherche*, PUCA-METL, Paris-La Défense.
258. DI CARLO L. (2000), « Recensement de la population 1999. Eléments d'une synthèse régionale », *Octant* n°83-septembre.
259. EMANGARD P.H. (1999), « Visages de l'archipel nantais », in *Les vitesses de la ville*, PENY A., WACHTER S. (dir.), Editions de l'aube, Paris.
260. ESTIENNE P. (1991), *Les régions françaises*, Tome 1, A.Colin, Paris.
261. JOUSSEAUME V. (1997), « Le bourg-centre, une échelle pertinente d'action intercommunale ? », in LE SAOUT R. (dir.) *Intercommunalité, logiques nationales et enjeux locaux*, Presse Universitaires de Rennes.
262. JOUSSEAUME V. (1998), *L'ombre d'une métropole. Les bourgs-centres de Loire-Atlantique*, Rennes, Presses universitaires de Rennes.
263. OGER P. (1999), « Recensement de la population 1999 : les communes bretonnes en chiffres », *Octant* n°79, INSEE, octobre.
264. PESSET P., ROUAULT S. (1999), « les 25 principaux pôles de services bretons et leur aire d'influence », in *Octant* n°80, INSEE, décembre.
265. PINCHEMEL P. (1981), *La France, activités, milieux ruraux et urbains*, Tome 2, A. Colin.
266. PRUD'HOMME R., NICOT B-H. (2002), « Urban Sprawl in France in Recent Decades », symposium on urban sprawl in Europe and in the USA, Missillac, France, Juillet 2002.
267. QUINTIN P. (1998), « De l'exode rural à la rurbanisation : les mouvements de population active », in *Octant* n°75, INSEE, novembre.
268. RIEZOU G.(2001a), « La structuration de l'espace urbain en Bretagne », *Le flash d'Octant* n°60, mai.
269. RIEZOU G. (2001b), « Les aires urbaines bretonnes en 1999 », *Octant* n°86, juin.
270. RIEZOU G. (2003), « L'intercommunalité en Bretagne », *Le Flash d'Octant* n° 85, juin.
271. ROUXEL M. (1999), « Un siècle et demi de recomposition spatiale de la Bretagne », *Octant* n°79, INSEE, octobre.

272. ROUXEL M. (2000), « Bretagne : les nouveaux profils des migrants », *Octant* n°84, décembre.
273. ROUXEL M. (2003), « L'importance des retours à la région natale », *Octant* n°94, juin.
274. ROUXEL S. (2000), *Charte du Pays de Rennes. Pré-diagnostic*, 3 fascicules, AUDIAR, Rennes.
275. SECHET R., QUINTIN P. (2001), « Prêt à taux zéro et mobilités résidentielles : le cas de l'Ille-et-Vilaine », in HAUMONT A., LASSAVE P. (dir.), *Mobilités spatiales, une question de société*, L'Harmattan, Paris.
276. SOUMAGNE J. (1998), « Polycentrisme et dynamiques spatiales. La péri-urbanisation, une alternative ? », in *Atlas atlantique permanent. Espace atlantique français*, DATAR-IAAT (<http://www.atlantic-info.com>).

L'Ouest français : acteurs de la gestion locale

277. « La mise en place des pays et des conseils de développement en Bretagne », Association pour la promotion des Pays, mars 2002.
278. BAUDELLE G., GAUCHER J-F. (1995), « Les communautés de communes en Bretagne : conceptions territoriales et logiques politiques » in BAUDELLE G. (dir.) *De l'intercommunalité au pays. Les régions atlantiques entre traditions et projets*, Editions de l'Aube-IAAT, Paris.
279. DELAVault-LECOQ T. (2003), « Bourgs et villages en Bretagne. Une approche de la centralité et de l'urbanité en milieu rural. Etude morphologique et historique », Thèse de doctorat sous la direction de Rémy Allain, Rennes, Université de Rennes II.
280. GUENGANT A. (1992), *Les coûts de la croissance périurbaine. L'exemple de l'agglomération rennaise*, adef, Paris.
281. HUET A. (1995), « Rennes : quête identitaire, redéfinition de la cité et recherche d'un nouvel ordre social », in MOTTE A. (dir.), *Schéma directeur et projet d'agglomération : l'expérimentation de nouvelles politiques urbaines spatialisées (1981-1993)*, Ed. Juris, Paris.
282. HUET A. (1997), « Le jeu de la règle. La construction locale de puissance publique. L'exemple rennais », in *Qui fait la ville aujourd'hui*, Plan Urbain- MELT.
283. HUET A., DERRIEN A. (2002), *Faire la ville-territoire*, Rapport final, PUCA.
284. LAURENT L. (1995), « Renaissance des pays en Bretagne : témoignage d'un fonctionnaire », in BAUDELLE G. (dir.), *De l'intercommunalité au pays*, Edition de l'Aube.
285. LAURENT L. (1998), « Bassins d'emploi et zones de petite chalandise », in *Atlas atlantique permanent ? Espace atlantique français*, DATAR-IAAT (<http://www.atlantic-info.com>).
286. LE GUIRRIEC P. (1994), *Le pouvoir en campagne. Formes locales du politique en Bretagne*. Editions Apogée, Rennes

287. MICHEL H. (1999), *Intercommunalités et gouvernements locaux. L'exemple des départements de l'Ouest de la France*, L'Harmattan, Paris.
288. PERON R. (1986), *Restructurations commerciales, restructurations urbaines. Les modèles de l'organisation spatiale de l'échange et leurs effets dans les agglomérations de 100.000 à 500.000 habitants*, Institut de recherche sur les sociétés contemporaines, Paris.
289. PHILIPPONNEAU M. (2001), *Deux révolutions municipales. Rennes 1077-2001. Entretiens avec un nouveau Rennais*, Rennes.
290. PIHAN. J. (2001), « La construction de stratégies politiques par les élus locaux confrontés à des projets de multiplexes cinématographiques : le cas de l'agglomération de Rennes », intervention au colloque de l'A.D.R.E.T du 16 novembre 2001, « Elections locales et nouvelles gestions territoriales », M.R.S.H de Caen.
291. PINSON G. (1998), « Politiques de déplacements urbains : mobilisations territoriales et recherche de cohérence dans l'action publique urbaine », in *Politiques et management Public*, vol. 16 n°4, décembre.
292. REIGNER H. (2000), *Le ministère de l'Équipement : un révélateur des mutations en cours de l'action publique territoriale*, travail de doctorat, Rennes I.
293. RENARD J. (1995), « Nantes-Rennes : je t'aime moi non plus », in GACHET B., CHAUVET A., LEMOINE J., RENARD J., LAPLANCHE A., WOLFF J-P., *Les réseaux de ville. Actes du séminaires du 11 mai 1985*, C.E.T.E, Nantes.
294. SAUVAGE A., LEMOINE A., CHEVRIER S. (2002), « Quand se modifie la puissance publique émerge un autre territoire », in DUBOIS-TAINE G. (dir.), *La ville émergente, résultats de recherche*, PUCA-METL, Paris-La Défense.
295. SOUCHARD N., TOLRON J-J. (2002), « L'agriculture, actrice de la ville émergente », in DUBOIS-TAINE G. (dir.), *La ville émergente. Résultats de recherches*, PUCA.
296. THIERY C. (2000), « Etre maire aujourd'hui dans une petite commune rurale. Exemple du canton de Plouay », mémoire sous la direction de Jacques Caillosse, IEP de Rennes.

L'Ouest français : déplacements, transports

297. « Diagnostic prospectif du S.Co.T du Pays de Rennes », document provisoire, A.U.D.I.A.R, février 2004.
298. « D.V.A de l'agglomération rennais. Quatre scénarios pour 2025. Eléments de réflexion pour se concerter. », D.D.E Ile-et-Vilaine, arrdt de Rennes, Préfecture, mars 1998.
299. Conseil général d'Ile-et-Vilaine (1991), *Le programme 92-96 de modernisation des routes départementales*, Direction des Routes et Infrastructures.
300. Conseil général d'Ile-et-Vilaine (1996), *Le programme 1998-2002 de modernisation des routes départementales*, Direction des Routes et Infrastructures.

301. Conseil général d'Ille-et-Vilaine (2003), *Le 5^{ème} programme de modernisation des routes départementales 2004-2009*, Direction des Routes et Infrastructures.
302. ALLAIN N. (2001), « Les déplacements domicile-travail : plus et plus loin qu'en 1990 », in *Octant* n°86, juin.
303. DARLOT J. (2004), « La communauté d'agglomération de Rennes Métropole », *Le Flash d'Octant* n° 94, janvier.
304. DOUCET J-L. (2002), « De l'agglomération au pays, l'impact des nouvelles lois sur le développement territorial », in *L'articulation des politiques de déplacements et d'urbanisme*, colloque du G.A.R.T.
305. FRANCOIS M., FON M. (2002), « Quelques réflexions sur l'expérience rennaise », in *Pouvoirs locaux* n°61.
306. JEMELIN C., KAUFMANN V. (2002), *Pratiques et images des transports : une typologie des comportements modaux à Rennes Metropole. Analyse comparative sur la base de l'enquête ménages*, rapport final, EPFL, Lausanne.
307. MATHIS P. (1996), « La stratégie des réseaux de transports dans le grand Ouest », in MORVAN Y. (dir.), *L'Entreprise Atlantique. Du local à l'économie-monde*, Editions de l'Aube-IAAT.
308. NEN E. (2002), « Conduite de projet : mise en place de l'Observatoire départemental des Déplacements », Mémoire de D.E.S.S « Aménagement et Collectivités locales », Université de Rennes II.
309. NOCQUET M-S. (1999), « Fonction des territoires et stratégies des acteurs : politique des transports et espaces périurbains », in *Documents sciences de la ville* n°3, « Les communes périurbaines et le développement local. Quels enjeux ? », P.U.F.R, Tours.
310. SAUVAGE A., CHEVRIER S. (2003), « Villes et "grands mobiles" : Strasbourg, Rennes et Lille », Programme de recherche « Mobilités et territoires urbains », *Cahiers du séminaire*, METL.

TABLE DES ILLUSTRATIONS

- Figure 1** - Le territoire de la ville vu par l'urbanisme : représentation schématique, page 29
- Figures 2 et 3** - Equipement automobile des ménages par commune en Ille-et-Vilaine, page 56
- Figure 4** - La disposition périphérique des pôles commerciaux dans l'agglomération rennais, page 62
- Figure 5** - Un modèle d'organisation spatiale en pays atlantique, page 70
- Figures 6 et 7** - Localisation des prêts à taux zéro en Ille-et-Vilaine en 1997, page 113
- Figure 8** - Les périmètres de réflexion, page 128
- Figure 9** - Deux versions du Schéma directeur rennais, page 145
- Figure 10** - L'intercommunalité à fiscalité propre et les pays en Ille-et-Vilaine, page 203
- Figure 11** - Les E.P.C.I à fiscalité propre en France au 01/01/2003, page 214
- Figure 12** - La communauté d'agglomération de Rennes Métropole en 2003, page 215
- Figure 13** - L'Ouest français : villes et grandes voies de communication, page 235
- Figure 14** - L'espace à dominante rurale de l'Ouest, page 238
- Figure 15** - Répartition des populations selon les catégories de communes en Bretagne, page 242
- Figure 16** - Les aires urbaines bretonnes, page 243
- Figure 17** - Dynamisme de l'espace à dominante rurale autour d'une aire urbaine dynamique, page 252
- Figure 18** - Le découpage de l'aire urbaine rennais en six zones concentriques, page 255
- Figure 19** - Variation de la population communale en Ille-et-Vilaine, page 257
- Figure 20** - Evolution du nombre de résidences principales entre 1990 et 1999, page 257
- Figure 21** - Implantation de locaux professionnels hors agriculture en 1997 en Ille-et-Vilaine, page 259
- Figure 22** - Evolution 1990-1999 du nombre d'emplois en Ille-et-Vilaine, page 259
- Figure 23** - Equipement des communes et polarités en Ille-et-Vilaine, page 263
- Figure 24** - Typologie des pôles ruraux en Bretagne, page 268

- Figure 25** - Types de déplacements domicile-travail, selon le type de tissu de domicile et le type de tissu dans lequel est situé le lieu de travail, page 274
- Figure 26** - Fréquence des achats dans le quartier de domicile / bourg de domicile, page 274
- Figure 27** - Pourcentage de personnes n'utilisant jamais les moyens de transports suivants selon le type de tissu de domicile, page 274
- Figure 28** - Evolution des navettes domicile - travail en Ile-et-Vilaine entre 1990 et 1999, page 276
- Figure 29** - Cartographie des communes étudiées, page 282
- Figures 30 à 33** - Les phases de la démographie des communes étudiées, pages 285 et 286
- Figure 34** - La fiscalité des pays en Ile-et-Vilaine, page 288
- Figure 35** - Classification des communes en fonction du degré de problématisation de la mobilité et graphique taille démographique / indice de mobilité associé, pages 314 et 315
- Figure 36** - La lecture évolutive de l'espace local, page 332
- Figure 37** - Les zones d'activités en Ile-et-Vilaine, page 357
- Figure 38** - Revenus nets imposables par foyer en 1996, page 361
- Figure 39** - Bases brutes de la taxe professionnelle par habitant en 1990, page 361
- Figure 40** - Les enjeux de l'aménagement pour chaque catégorie de communes, page 365
- Figure 41** - Le réseau structurant d'Ile-et-Vilaine et ses zones d'influence en 1998, page 372
- Figure 42** - Pourcentages communaux d'actifs occupés utilisant les transports en commun en Ile-et-Vilaine, page 380
- Figure 43** - Répartition des communes le long du réseau S.N.C.F dans l'aire urbaine rennaise, page 380
- Figure 44** - La gare, équipement de proximité sur les dépliants de la S.N.C.F, page 383
- Figure 45** - Les écoles primaires publiques en Ile-et-Vilaine, page 404
- Figure 46** - Les itinéraires de développement communal et de gestion de la mobilité, page 443

SIGLES ET ABREVIATIONS

Loi A.T.R : loi relative à l'administration territoriale de la République

C.G 35 : Conseil général d'Ille-et-Vilaine

C.E.L.I.B : Comité d'Etudes et de Liaison des Intérêts Bretons

C.E.R.T.U : Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques

C.L.A.U : Commission Locale d'Aménagement et d'Urbanisme

C.L.E : Comité Local de l'Emploi

C.O.D.E.S.P.A.R : Comité de développement économique et social pour l'aménagement du bassin d'emplois de Rennes

D.C.M : Délibération du Conseil Municipal

D.D.E : Direction Départementale de l'Equipeement

D.R.A.S.T : Direction de la Recherche et des Affaires Scientifiques et Techniques

E.P.A : Etablissement Public d'Aménagement

E.P.C.I : Etablissement Public de Coopération Intercommunale

I.N.R.E.T.S : Institut National de Recherche sur les Transports et leur Sécurité

I.N.S.E.E : Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques

L.A.U.R.E : Loi sur l'Air et l'Utilisation Rationnelle de l'Energie

L.O.A.D.T : Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire

L.O.A.D.T.T : Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire

L.O.T.I : Loi d'Orientation des Transports Intérieurs

M.E.T.L : Ministère de l'Equipeement, des Transports et du Logement

P.E.A.T : Pôle Economie et Aménagement du territoire

P.D.U : Plan de Déplacements Urbains

P.L.U : Plan Local d'Urbanisme

P.O.S : Plan d'Occupation des Sols

P.R.I.E : Pôle Routes Infrastructures Environnement

P.U.C.A : Plan Urbanisme, Construction, Architecture

P.T.U : Périmètre des Transports Urbains

S.Co.T : Schéma de Cohérence Territoriale

S.I.V.O.M : Syndicat Intercommunal à Vocation Multiple

S.I.V.U : Syndicat Intercommunal à Vocation Unique

S.D.A.U : Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme

S.N.C.F : Société Nationale des Chemins de Fer

T.C.S.P : Transport Collectif en Site Propre

Z.A.C : Zone d'Aménagement Concerté

Z.A.D : Zone d'Aménagement Différé

Z.A.U : Zonage en Aires Urbaines

Z.P.I.U : Zone de Peuplement Industriel et Urbain

LEXIQUE

ZONAGE EN AIRES URBAINES (Z.A.U) : Le zonage en aires urbaines a été défini par l'INSEE en 1997 sur la base des données du recensement de 1990 et actualisé avec les données du recensement de 1999.

Le **POLE URBAIN** est une unité urbaine offrant au moins 5000 emplois et qui n'appartient pas à la couronne périurbaine d'un autre pôle urbain.

L'AIRE URBAINE est constituée d'un pôle urbain et d'une **COURONNE PERIURBAINE**, ensemble de communes [rurales ou unités urbaines] dont au moins 40% de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci. L'aire urbaine est d'un seul tenant et sans enclave.

Certaines communes peuvent être attirées par deux aires urbaines ; elles sont dites **MULTIPOLARISEES**, appartiennent à l'ensemble des communes périurbaines mais n'appartiennent pas à l'aire urbaine.

Les **POLES RURAUX** sont des communes (urbaines ou rurales mais situées dans l'espace à dominante rurale) qui comptent entre 2000 et 5000 emplois et un ratio emplois/actifs résidents supérieur ou égal à 1.

POLE DE SERVICES INTERMEDIAIRES : commune disposant d'au moins neuf services parmi supermarché, droguerie, librairie, magasin de chaussures, magasin de meubles, magasin d'électroménager, magasins de vêtements, centre de secours, collège, gendarmerie ou police, perception, ambulance, dentiste, kinésithérapeute, vétérinaire, banque, notaire.

POLE DE SERVICES DE PROXIMITE : communes disposant d'au moins huit services parmi boucherie, boulangerie, bureau de poste, salon de coiffure, station-service, infirmier, médecin, pharmacie, électricien, plâtrier, peintre.

COMMUNE SOUS-EQUIPEE : moins de six équipements.

MOBILITE LONGUE DISTANCE : ensemble des déplacements de portée supérieure à 100 km.

MIGRANT ALTERNANT : actif sortant de sa commune de résidence pour se rendre sur son lieu de travail.

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION GENERALE	6
------------------------------------	----------

PREMIERE PARTIE - MOBILITE ET VILLE DURABLES : THEORIES ET ACTEURS	20
---	-----------

Introduction de la première partie	21
---	-----------

Chapitre 1 - La mobilité et son rapport à l'espace urbain : la construction de systèmes explicatifs et opérationnels	24
---	-----------

<u>1-1 Des flux de déplacements aux territoires de la mobilité</u>	<u>25</u>
1-1, 1 Construire et anticiper les besoins : flux canalisés et ville zonée.....	26
1-1, 1 a) L'organisation fonctionnelle des territoires et du mouvement	27
1-1, 1 b) Le partage des rôles entre urbanistes et ingénieurs	27
1-1, 1 c) Réinscription partielle du réseau dans la ville	30
1-1, 2 Comprendre les besoins pour les maîtriser.....	32
1-1, 2 a) La mobilité au carrefour des disciplines.....	33
- La mobilité, question sociale et politique.....	33
- Quelle expertise locale pour cette question politique ?	34
1-1, 2 b) La troisième voie entre ville et automobile	36
1-1, 2 c) La culture du lieu face au réseau	39
1-1, 3 Déplacements des individus et déplacements des territoires.....	40
1-1, 3 a) L'unité fonctionnelle élargie	41
1-1, 3 b) L'unité locale mise à mal	43
1-1, 3 c) Sur le terrain quotidien de l'urbanisme : la « pensée faible » comme recours	44
<u>1-2 La nouvelle donne territoriale.....</u>	<u>47</u>
1-2, 1 Du desserrement à l'éparpillement.....	49
1-2, 1 a) Concentration et étalement : du critère de densité à celui de la polarisation.....	50
- Nouvelle lecture de la structuration des espaces	50
- Les aires urbaines, composants de systèmes ouverts.....	52
1-2, 1 b) Périurbanisation et métropolisation.....	52
1-2, 1 c) Urbanisation contemporaine et automobile.....	54
1-2, 2 Décrypter les territoires émergents : condamnation, réhabilitation, structuration.....	57
1-2, 2 a) Le modèle dominant d'organisation de l'urbanisation périphérique	58
- Extension et remise en ordre	58
- Le radioconcentrisme prévaut	59
1-2, 2 b) Vers un schéma polycentrique ?.....	61
1-2, 2 c) A la recherche des lieux périphériques.....	63
1-2, 3 Nouvelles perspectives pour l'aménagement.....	65

1-2, 3 a)	Définir et articuler les localisations préférentielles de la croissance	66
-	Des centralités migrantes	66
-	Et des migrations entre centralités	67
1-2, 3 b)	Le bourg, avenir du périurbain ?	68
1-2, 3 c)	« Un espace commun de développement »	71
1-2, 3 d)	La menace de la fragmentation	73
-	L'enjeu social	74
-	L'enjeu politique	75
1-3	Les familles des outils de la régulation du système ville-mobilité	76
1-3, 1	L'aspect économique : mobilité productive et infrastructure structurante	77
1-3, 1 a)	Croissance économique et mouvement	78
1-3, 1 b)	Du désenclavement à la hiérarchisation des échelles de la mobilité	80
1-3, 1 c)	La ville, bien économique	81
1-3, 2	L'aspect social : le droit à la mobilité et l'infrastructure comme espace public	84
1-3, 2 a)	Echanges et urbanité	85
1-3, 2 b)	La rue, essence de l'espace public, et ses possibles déclinaisons	86
-	La voie dans le tissu constitué	87
-	Boulevards et <i>parkways</i> périphériques : un patrimoine mobilité ou un patrimoine contre la mobilité ?	88
-	Aménager les voies pour mettre en scène l'identité locale	90
1-3, 2 c)	La fonction politique de l'espace public	92
-	Retramer et mettre en scène l'agglomération	92
-	Un rôle structurant en périphérie ?	93
1-3, 3	L'aspect environnemental : ville durable ou ville paysage ?	95
1-3, 3 a)	Travailler ensemble différemment	96
1-3, 3 b)	Un modèle d'organisation spatiale avec ses contradictions	97
1-3, 3 c)	Le paysage urbain	98

Chapitre 2 - Du modèle à l'action: objectifs et modalités de l'aménagement **102**

2-1	De l'aménagement du territoire à l'aménagement territorialisé : le territoire contre le secteur	103
2-1, 1	L'émergence des politiques publiques : une représentation sectorisée de la société sur un territoire national unifié	104
2-1, 1 a)	La sectorisation pour rendre compte et réguler le réel	104
2-1, 1 b)	Définition et épuisement du projet étatique d'aménagement	106
2-1, 1 c)	Ville et mobilité : une politique d'équipements dans un espace hiérarchisé	107
2-1, 2	Crise de l'approche sectorisée : le territoire comme grille de lecture	110
2-1, 2 a)	Le hiatus entre les politiques sectorielles et la transversalité des problèmes publics	111
2-1, 2 b)	De la croissance nationale au développement local	114
2-1, 2 c)	La « résistance » du local : mobilité et « mieux-vivre » urbain	117
-	Les pratiques locales de déplacement reprennent leurs droits	118
-	Le transport sur l'agenda politique national et local	120
2-2	Mutation du modèle d'action publique locale	124
2-2, 1	L'impératif du développement modèle l'aménagement	125

2-2, 1 a)	La culture économique	126
2-2, 1 b)	L'impératif du développement reconfigure l'aménagement	129
2-2, 1 c)	Concurrence, identité et spécialisation stratégiques	130
2-2, 2	Les partenaires de l'action publique locale	133
2-2, 2 a)	La construction collective de l'intérêt général et ses conséquences sur l'action publique	134
	- Le discrédit de la logique de répartition d'équipements normés	134
	- Les formes de la négociation	135
2-2, 2 b)	Le contrat : la procédure avant le contenu.....	137
2-2, 2 c)	Territoires et mises sur l'agenda « à la carte »	139
2-2, 3	L'incertitude comme postulat et la variabilité comme norme de la planification	142
2-2, 3 a)	Usage renouvelé des outils de la planification	142
	- L'exemple rennais	144
	- Un travail collectif d'énonciation des possibles sous forme de valeurs	147
2-2, 3 b)	Les outils opérationnels et l'impératif de souplesse	148
	- Privilégier l'insertion dans l'existant.....	149
	- Privilégier la logique de fonctionnement.....	149
2-3	Quelle production urbaine stratégique ?	151
2-3, 1	Urbanisme de gestion et de communication : le « lieu exemplaire »	152
2-3, 1 a)	Intégrer les usages	153
2-3, 1 b)	Intégrer l'image.....	154
	- L'image incarnée dans un lieu.....	155
	- L'équipement comme vecteur de l'image et des énergies collectives.....	156
2-3, 2	« Réification » de l'intervention face aux incertitudes.....	157
2-3, 2 a)	Du projet urbain au projet pour quelques uns ?.....	157
2-3, 2 b)	Vers une mobilité à deux vitesses ?	158
2-3, 3	L'instrumentalisation politique du projet.....	160
2-3, 3 a)	Le projet urbain contraint par un espace réduit de discussion	161
2-3, 3 b)	Le Plan de déplacements Urbains : même politique du compromis ?	162
2-3, 3 c)	Organiser l' « interterritorialité » pour une réelle intermodalité.....	164

Chapitre 3 - Les niveaux de l'autorité : des politiques « territorialisées » sur des territoires

« politisés »		168
3-1	Le territoire politique de la commune.....	170
3-1, 1	La montée en puissance de la légitimité politique du local.....	171
3-1, 1 a)	Du local administratif au local politique	172
3-1, 1 b)	La gestion de la mobilité comme exercice de démocratie locale	174
3-1, 1 c)	La relecture des rapports sociaux fait du village un territoire pertinent de mobilisation des acteurs	176
3-1, 2	Des relations hiérarchiques au partenariat : le rôle des nouveaux notables dans le système politique local	179
3-1, 2 a)	Le personnage « perturbateur » du maire urbain	180
	- Le maire, incarnation de l'action locale	180

- De nouvelles figures de la légitimité s'ajoutent aux anciennes	181
3-1, 2 b) Quel pouvoir au village ? Transformations et permanences de la fonction municipale en campagne	182
3-2 L' « exception française » de la fragmentation communale et son impact sur la gestion territoriale	186
3-2, 1 De la coopération « classique » à la coopération stratégique	188
3-2, 1 a) Le problème de l'optimum quantitatif et la coopération technique	188
3-2, 1 b) L'Etat s'intéresse au territoire des villes... et rencontre le pouvoir urbain.	190
3-2, 2 Les niveaux décentralisés de la puissance publique face au transfert de compétences	192
3-2, 2 a) Les villes, « gagnants de la décentralisation » devant les régions	193
3-2, 2 b) Communes rurales et périurbaines sous la tutelle départementale.....	195
3-2, 3 Dépasser le clivage entre villes et campagnes	198
3-2, 3 a) L'épopée des pays, espace de solidarité villes-campagnes	199
3-2, 3 b) Rendre le territoire « gouvernable » : les lois « Chevènement », « Voynet », « Gaysot ».....	201
3-2, 3 c) Les services déconcentrés et le territoire	204
- Etablir un discours adapté à la complexité urbaine.....	204
- L'évolution des relations avec les élus ruraux	207
- Quel rôle d'intercession dans le dialogue intercommunal ?	208
3-3 L'appropriation locale des incitations à la coopération de projet.....	211
3-3, 1 L'organisation des « gouvernements locaux » et la formation des groupements intercommunaux	212
3-3, 1 a) Le département et l'intercommunalité rurale.....	213
3-3, 1 b) Rennes et le leadership central	215
3-3, 2 Le fonctionnement de l'intercommunalité.....	217
3-3, 2 a) Un projet politique central à exporter en périphérie	218
3-3, 2 b) Concessions et ajustement des intérêts communaux de développement économique	220
3-3, 2 c) L'évolution des perceptions et stratégies communales périphériques	221
Conclusion de la première partie	225
 SECONDE PARTIE - LA PLACE DE LA MOBILITE DANS L' « URBANISME DU QUOTIDIEN » PERIURBAIN	 229
Introduction de la seconde partie	230
Chapitre 4 - L'Ouest français, terrain d'observation privilégié des formes urbaines émergentes	233
4-1 Les formes générales de l'équilibre villes-campagnes dans l'Ouest.....	234
4-1, 1 Peuplement, équipements, emplois dans l'espace rural.....	236
4-1, 1 a) La vitalité globale de l'espace à dominante rurale.....	236
4-1, 1 b) Une évolution différenciée dans le détail	239
4-1, 2 Urbanisation accélérée et périurbanisation intense.....	240
4-1, 2 a) Une région dynamique grâce à ses villes	240
4-1, 2 b) Les aires urbaines bretonnes caractérisées par le poids du périurbain.....	242

4-1, 3	Un réflexe « compensatoire » culturel	244
4-1, 3 a)	Le bocage réinvesti.....	245
4-1, 3 b)	Villes-archipel et villes-pays	248
4-2	Mobilité résidentielle et quotidienne dans la « ville-archipel »	250
4-2, 1	La propagation radioconcentrique du dynamisme de l'agglomération	251
4-2, 1 a)	Régularité sur le long terme de la dynamique d'étalement	253
4-2, 1 b)	Vers des évolutions sectorielles différenciées ?	256
4-2, 1 c)	Une implantation beaucoup plus sélective des activités.....	258
4-2, 1 d)	Les axes préférentiels du développement futur	261
4-2, 2	Des bourgs-centres aux « îles » périurbaines	262
4-2, 2 a)	L'héritage « cristallin » des centralités multiples	262
4-2, 2 b)	Extension de l'influence métropolitaine et remaillage territorial	265
4-2, 2 c)	Redéfinition des polarités autour de Rennes	267
4-3	Configuration « multipolaire » et déplacements.....	271
4-3, 1	Une aire à « forte activité périurbaine »	271
4-3, 2	La périurbanisation au cœur du périmètre des transports urbains	273
4-3, 3	Espace à dominante rurale et comportements urbains	277
	En guise de transition : le choix des communes.....	281

Chapitre 5 - Mobilité et modèles de territoires : le cas des communes périurbaines 289

5-1	Une problématique communale ancienne, une formulation renouvelée	290
5-1, 1	L'élaboration d'un champ d'action municipal : les échanges et la puissance publique locale.....	291
5-1, 1 a)	Mise en place du réseau de chemins vicinaux : la définition d'un espace commun	291
5-1, 1 b)	Réglementer et aménager : définition d'un espace du public	293
5-1, 2	La remontée des intérêts locaux	294
5-1, 3	La voirie, objet d'intérêt général ou local, mais peu communautaire	297
5-1, 4	Le matériau d'études : discours politiques, actions, projets pour le territoire	301
5-1, 4 a)	L'entretien semi-directif : le « récit territorial » et ses modèles.....	301
5-1, 4 b)	Le maire, porteur du projet, de l'action et des relations.....	305
5-1, 4 c)	Exploitation des entretiens : stratégie territoriale et degré de problématisation de la mobilité 306	
	- L'intercommunalité :	307
	- L'environnement :	308
	- La croissance démographique :	310
	- L'identité ou la vocation territoriale :	311
5-2	L'itinéraire balisé de la gestion communale de la mobilité	313
5-2, 1	L'effet « taille »	313
5-2, 1 a)	La constitution progressive d'un « problème de mobilité »	316
	- Groupe 1 (indices 1 à 5) : la présence tacite de la mobilité.....	316
	- Groupe 2 (indices 6 à 10) : la dynamique de la mobilité.....	318
	- Groupe 3 (indices 11 à 17) : la dynamique mise à distance	321
	- Groupe 4 (indices 18 à 25) : insularité du bourg dans les eaux de la mobilité	322

5-2, 1 b)	Evolution de l'approche de la mobilité et des partis d'aménagement : illustration au travers de la problématique du contournement.....	325
5-2, 2	Une lecture évolutive de l'espace local.....	331
5-2, 2 a)	Faire le lien entre le bourg et sa campagne.....	333
5-2, 2 b)	Configurer le bourg autour de la ligne d'un flux extra-communal	333
5-2, 2 c)	Composer un espace complexe dans un environnement structuré par les flux internes et externes	334
5-2, 2 d)	Un espace dual centre-périphérie.....	337
5-3	<u>L'évolution des problématiques d'aménagement en lien avec la situation démographique</u>	<u>339</u>
5-3, 1	Entrer dans le « marché » périurbain.....	340
5-3, 1 a)	Une vision nouvellement élargie des évolutions de l'environnement.....	340
5-3, 1 b)	Dépasser le handicap d'une accessibilité médiocre	341
5-3, 2	Marché des résidents, marché des emplois.....	344
5-3, 2 a)	L'enjeu des déplacements liés à l'emploi dans les communes à « vocation urbaine »	345
5-3, 2 b)	L'enjeu des déplacements autour du domicile dans les communes à « vocation périurbaine"	348
5-3, 3	Dans le cycle de l'urbanisation : le temps de la maîtrise.....	350
5-3, 3 a)	La maîtrise du débordement démographique des communes à « vocation périurbaine »	351
5-3, 3 b)	La maîtrise du passage de l'effet « place centrale » à l'effet de taille des communes à « vocation urbaine »	354
5-3, 4	Potentiel et limites du tableau : quelles possibilités d'itinéraires divergents ?	355
5-3, 4 a)	Les divergences de stratégie territoriale expliquent les différences de rythme.....	356
5-3, 4 b)	Différences de rythme ou différences d'itinéraire ?	358
	- Le retard des communes « à vocation urbaine » :	358
	- Des communes en voie de reconversion.....	359
5-3, 4 c)	Différents degrés de reconversion	360
Chapitre 6 - Les stratégies communales dans le contexte global de l'action publique		368
6-1	<u>La « dépendance au réseau » et le modèle de développement départemental.....</u>	<u>370</u>
6-1, 1	La situation sur le réseau, paramètre décisif.....	370
6-1, 1 a)	La situation sur le réseau influence la détermination des stratégies territoriales	371
6-1, 1 b)	La situation sur le réseau détermine les reconversions	375
6-1, 1 c)	Un autre réseau potentiellement structurant : le réseau ferré.....	378
	- Son impact sur la stratégie territoriale	378
	- Le potentiel du réseau ferré	379
6-1, 2	La politique routière du département : aménager par le réseau	384
6-1, 2 a)	La politique « routière » entre impératif d'efficacité et fonction symbolique du désenclavement	385
	- Du réseau structurant aux cantons fragiles	385
	- La décentralisation et la dissociation des intérêts locaux et nationaux	389
6-1, 2 b)	Du projet routier au projet de développement communal : le lien avec les représentants de la commune	391
6-2	<u>L'accès aux ressources : équiper et desservir.....</u>	<u>395</u>

6-2, 1	Stratégie communale et équipements	396
6-2, 1 a)	Peut-on ne pas équiper sa commune ?	396
6-2, 1 b)	La cruciale question de l'école	397
6-2, 1 c)	Equipements et gestion de la mobilité	399
6-2, 2	Concurrence territoriale et « spirale » de l'équipement	401
6-2, 2 a)	La complémentarité peu développée des équipements scolaires	401
6-2, 2 b)	Les équipements attirent les équipements	403
6-3	Aménager la ville-pays : les compromis centre-périphérie	405
6-3, 1	Déplacements et apprentissage d'une culture d'agglomération à Rennes Métropole	407
6-3, 1 a)	Le projet urbain rennais : maîtrise du foncier, maîtrise des formes urbaines	407
6-3, 1 b)	Les enjeux de la relation entre centre et périphérie : grandes surfaces et multiplexes	409
6-3, 1 c)	Deux « idées locales de l'urbanisme » : entre qualité urbaine et refus de la ville	411
	- Cultures centrale et périphérique	412
	- La ceinture verte, construction géopolitique	413
6-3, 1 d)	« Désirs de ville » et politiques de déplacements	415
	- Le VAL : un parti d'urbanisation	415
	- Le Plan de Déplacements Urbains :	417
	- Evolution des problématiques de mobilité, évolution des problématiques de l'aménagement ?	419
6-3, 2	Le projet de territoire intercommunal à l'échelle des communes périurbaines	423
6-3, 2 a)	De la maîtrise foncière à la maîtrise des formes urbaines : le compromis communal	424
6-3, 2 b)	Affirmation de la puissance publique locale : imposer l'intérêt général	426
	- Un bras de fer d'abord foncier	426
	- Conflits de pratiques	427
	- Un modèle d'urbanisation périphérique plus urbain que rural	428
6-3, 2 c)	Ajustement communal des rapports centre-périphérie au travers de la question du commerce	430
6-3, 2 d)	Les compromis intercommunaux et le projet de transport	431
	- Le compromis territorial communautaire	431
	- Matérialisation du compromis par la mise en œuvre du système de transport	434
	- Le compromis menacé	437

Conclusion de la seconde partie 440

CONCLUSION GENERALE 444

- Un urbanisme « en cours de projet » :	444
- L'automobilité au service du projet de territoire :	445
- Vers un modèle territorial de gestion de la mobilité :	446
- Les déclinaisons du modèle périurbain de gestion de la mobilité :	448
- Nombreuses analogies avec la gestion de la mobilité en agglomération :	449
- Des projets locaux de territoires à l'aménagement de la ville-pays :	451

BIBLIOGRAPHIE 455

TABLE DES ILLUSTRATIONS.....	475
SIGLES ET ABRÉVIATIONS.....	477
LEXIQUE.....	479

RESUME

L'étude des approches et actions développées par les élus périurbains à l'encontre du phénomène de mobilité fait apparaître un effet « taille » très régulier : à chaque fourchette démographique de communes correspond un ensemble de mesures spécifiques, définies à partir d'une problématisation accrue de la mobilité et renvoyant à l'affirmation d'un projet de territoire. Ce modèle périurbain de gestion de la mobilité, qui présente de nombreuses analogies avec celui qui est majoritairement mis en œuvre dans les agglomérations, est au service d'une véritable stratégie territoriale. On distingue alors un itinéraire de développement typique des communes ayant des ambitions économiques et un itinéraire spécifique aux communes qui se consacrent à la croissance démographique. Ces trajectoires sont dépendantes de la localisation, héritée et actuelle, par rapport au réseau routier. Sans déboucher sur deux modèles proprement différents de politiques de mobilité, cette distinction permet d'opposer les communes à vocation résidentielle, s'orientant vers une gestion urbanistique des déplacements, aux communes que la vocation de pôles (d'emplois et de services) contraint à une gestion plus fonctionnelle de la mobilité (politique d'équipement) et de la densité. Réunis au sein de structures intercommunales, ces deux profils cherchent à concilier leurs projets de territoire respectifs, dégageant des compromis qui conditionnent la mise en œuvre d'une politique de transport alternative à l'automobilité mais délaissent volontairement le champ de la structuration intercommunale du réseau viaire.

MOTS-CLEF : MOBILITE - PERIURBAIN - POLITIQUES LOCALES - INTERCOMMUNALITE

SUMMARY

The purpose of this work is to provide an overview of the actions and standpoints developed about the phenomenon of individual mobility by local councillors on the outskirts of the cities (periurban area). Each demographic range of local authorities (communes) implements a typical set of measurements, drawing an increasingly prevention against mobility. Those politics return to the assertion of a territorial project. This model of mobility management, which can be compared to the one mainly implemented in towns, is on the purposal of a territorial strategy. Two kinds of strategies (economic and demographic) can be distinguished, depending on the location on the road network, although they don't lead to different policies. Communes having residential vocation bring urbanistic management in play versus hubs having economic ambitions are constrained to a more functional management of mobility and density. Those profiles can be combined into inter-municipal collaborations, that can lead to a common public transport policy, but don't involve road network and individual mobility.